

CAI  
TB  
- 81A15

Government  
Publications

# ACCOUNTABLE MANAGEMENT

A Progress Report to Parliament



President of the  
Treasury Board of Canada

Président du  
Conseil du Trésor du Canada





CAI  
TB  
-81A15

## ACCOUNTABLE MANAGEMENT

A progress report on reforms in the  
management of the Government of  
Canada and implementation of the  
recommendations of the Royal Commission  
on Financial Management and Accountability



March, 1981

The Honourable Donald J. Johnston,  
President of the Treasury Board  
of Canada.




## Contents

<u>Section</u>		<u>Page</u>
	<u>Executive Summary and Highlights</u>	(i)
1	The Fiscal Plan	1
2	The Policy and Expenditure Management System	3
3	Accountability to Parliament	7
4	Accountability Within Government	10
5	Accountable Financial Management	14
6	Accountable Personnel Management	18
7	A Continuing Strategy for Reform	25

## Appendix

Sources for Other Publications on Specific  
Reform Measures



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39072708060094>



# ACCOUNTABLE MANAGEMENT

## EXECUTIVE SUMMARY AND HIGHLIGHTS

### Introduction

On behalf of all my colleagues in Cabinet who share management responsibilities for different functions of the Government of Canada and on behalf of the Treasury Board of Canada which functions as the principal management arm of government, I am pleased to describe for Parliament and for all Canadians a program of significant management reform in government.

Accountable Management describes the Government's response to unprecedented demands placed on its systems of management and control by the growth in government responsibility in recent decades. By 1975, this growth reached a point where there was serious concern whether Parliament and the Government could cope with their responsibilities. This concern was expressed by the Auditor General in his 1975 and 1976 Annual Reports to Parliament.

In recognition of this situation, the Government took immediate steps at that time toward a program of reform -- a major undertaking, given the size and complexity of the federal public enterprise. To assist in this process, the Government sought independent, expert advice through the appointment in November 1976 of a Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission), with Allen T. Lambert as Chairman and Robert Després, J.E. Hodgetts and O.G. Stoner as Commissioners. The Commissioners' mandate included that they "ensure that their recommendations form a mutually compatible management system appropriate to the requirements of government".

The final Report of the Lambert Commission, published in March 1979, advocated major reforms in financial and human resource management and accountability. The Government of Canada has systematically reviewed the strengths and weaknesses of its management systems and practices to ensure that management of government meets the highest standards attainable for the benefit of all Canadians. Major reforms have already been introduced to strengthen management of the financial and human resources entrusted to government, to make the public service more accountable to government and, in turn, to make the Government more accountable for its stewardship to Parliament and to the people of Canada. This publication, Accountable Management, describes these reforms and addresses issues and concerns that require further attention, consideration and action. The work done to date and the plans for further action support a fundamental requirement -- that Canadians receive full value for their money.



In 1981, the authorized size of the federal public service is 315,000 person-years and the Government is planning to spend \$67.6 billion on public programs and services. In contrast with the private sector, the federal Government manages an extraordinarily complex organization engaged in a vast spectrum of activities as diverse as defence and foreign affairs, consumer protection, national transportation, health care, agricultural development and energy programs. The federal enterprise provides employment for many thousands more people than even the largest Canadian corporation. Members of the public service represent virtually every occupation and are engaged in planning, developing and delivering services and programs throughout Canada and around the world. This is a substantial enterprise, involving large sums of money and large numbers of people. The breadth of change that this publication reflects shows that a major and concerted effort is being made across government to improve the management and control of these financial and human resources held in trust by government on behalf of the Canadian people.

The Final Report of the Lambert Commission concluded that there had been a "grave weakening, and in some cases an almost total breakdown, in the chain of accountability... of government to Parliament and ultimately to the Canadian people." The Commission stressed its concern over what it judged to be the absence of an "effective early warning system" to alert Parliament and the public to the danger of mounting federal deficits. It acknowledged that public demands for new and expanded federal services had played an important part both in the sharp increase in expenditures that had occurred in the past decade and in a decline in commitment to the "old values of prudence, economy, and restraint."

Delegation of substantial responsibility and authority to departments had followed the advice of the Glassco Royal Commission on Government Organization in 1962 that was interpreted as a call to "let the managers manage." The Lambert Commission urged more -- managers should be "required to manage" -- and they should be obliged to "pay attention to their respective assigned and accepted responsibilities, to understand that it does matter."

Indeed, it does matter. Although much remains to be done in continuing the pursuit of excellence in the management of government, the conclusions substantiated by the reforms described here are clear: the Government has taken the steps necessary to reaffirm control of the public purse and has generated a momentum for continuing reform in financial and human resource management. Managers will be required to manage. Attention will be paid to results. The Government will be better able to give Canadians value for their money.



### Accountable Management -- Highlights

The progress that has been achieved toward improved management and accountability of Government and within government underlines the importance the Government attaches to reforms of the kind advocated by the Lambert Commission in its 165 formal recommendations and numerous proposals.

Accountable Management discusses government action in relation to the Commission's recommendations and proposals under seven broad categories:

- 1- the concept of a fiscal plan;
- 2- a discipline on the resource allocation process related to the fiscal plan;
- 3- accountability of Government to Parliament;
- 4- accountability within government;
- 5- accountability and efficiency in the administration of financial systems;
- 6- accountability and efficiency in human resource management; and
- 7- a continuing strategy for reform.

The Government has implemented major recommendations of the Lambert Commission that were based on what the Commissioners perceived to be "two pivotal and interdependent proposals". The first is the annual submission to Parliament by Government of a multi-year Fiscal Plan which the Commission termed an essential starting point for achieving sound management within government and exercising parliamentary control over the public purse. The Fiscal Plan, published in the October 1980 Budget with the multi-year projections of the Government's anticipated revenues and of its expenditures for specified functions of government, is described in Section 1 of this Report.

The second pivotal recommendation, currently being implemented, is a major realignment of responsibilities within government to bolster, as the Lambert Commission urged, the capacity of Cabinet to

impose limits on public spending and to ensure that sound management by hundreds of departments and agencies provides full value for expenditure of the taxpayer's dollar. The new Policy and Expenditure Management System, described in Section 2, is designed to meet the Commission's objective to provide ministers collectively with the means of establishing limits from the top down and to reduce pressures from the bottom for incremental increases in all existing programs and other activities. The new system is expected to reflect more clearly the Government's priorities through broad allocation of resources to functional expenditure "envelopes", to decentralize decision-making authority, to increase ministerial direction and control over policy, planning and expenditure decisions, and to increase the horizon for the planning process to ensure rational accommodation of changes in priorities.

The Lambert Commission concluded that there were evident weaknesses in Parliament's ability to exact an accounting from the Cabinet as a whole and from individual departments and agencies for their conduct of the nation's business. Two dimensions were identified:

- the government should provide Parliament with financial and program information in a more useful form; and
- Parliament should improve its capacity to make use of the information by revising its procedures and re-allocating its use of time.

Section 3 describes the Government's plan for major reforms in the form of the Estimates, of annual reports of departments and agencies, and of the Public Accounts. As well, Section 3 sets out other aspects of accountability by government to Parliament that are under consideration and the desirability of Parliament considering reforms of its own procedures, particularly at the committee level.

Another series of reforms relates to accountability within government as distinct from government's accountability to Parliament. Section 4 describes the Government's progress in reinforcing the capacity of ministers collectively to oversee management across government and to provide departments with better means of managing their own activities. The major recommendations of the Lambert Commission in this regard have been implemented. The Government has required that:

- departments establish multi-year strategic overviews and operational plans for review by ministers;



- goals be established for deputy heads and other senior managers of departments, with improved means of recognizing managerial strengths and weaknesses;
- systematic initiatives involving internal audit of systems be undertaken, with evaluation of the effectiveness of expenditure programs and other activities; and
- managerial authority be delegated commensurate with accountability for results.

These and other innovations are reinforced by a concerted program, led by the Office of the Comptroller General, aimed at Improvement in Management Practices and Controls, widely known by the acronym, IMPAC.

Improvements made in the management of financial resources are described in Section 5. These reforms reflect stronger cash management policies, the introduction of cost accounting systems, certification of financial managers and further training for program managers in modern approaches to financial methods for the public sector.

Section 6 addresses government action in respect of management of human resources. The quality of management within government depends both on suitable systems for financial control and accountability and on the prudent management of people, without whom public goods and services could not be delivered. A program of reform, currently under way, reflects a dedication to improved personnel management over the longer term. The joint efforts of the Public Service Commission and the Treasury Board are yielding a strategy for continuing improvement, some elements of which may require changes to the Public Service Employment Act and the Public Service Staff Relations Act. Although it will take time to change rules set in law, much is now being done to change approaches, attitudes and procedures concerning the human resource management function so that it gets at least as much managerial attention and skill as do programs and finances. Indeed, changes in attitude and approach must underpin changes in rules and systems if there is to be any lasting improvement.

The Government believes that an overall approach to personnel management is necessary to give direction to reform in the human resource management function. We are working not only to devise technical solutions but also to improve the conception of the personnel function as a whole.

Section 7, "A Continuing Strategy for Reform, indicates those issues and areas of concern that require further deliberation and study. Work is well under way in all these areas, including the control and direction of Crown agencies, improvements in the staffing function and the question of parliamentary reform. In Section 7, we set out the Government's plans for continuing and lasting changes in financial and human resource management and accountability that will lead to a mutually compatible management system appropriate to the requirements of government.

\* \* \* \* \*

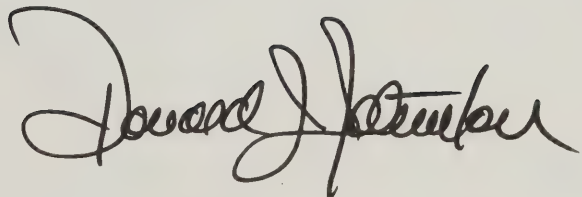
Accountable Management describes a program of significant reform and what has been accomplished in response to the thoughtful and constructive recommendations of the Lambert Commission. This report captures the main features of reforms; detailed documentation is publicly available on many of the specific measures, as listed in the Appendix to this report. Reforms have also taken into account the work of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle (D'Avignon Committee) and the Government will continue to draw on the Committee's Report as the process of reform continues.

I remain convinced that no issue is of greater importance in government than financial and human resource management reform. Indeed, I am privileged to have received a mandate from the Prime Minister to co-ordinate the Government's response to the multitude of concerns and recommendations that have been put forward. But the initial response is only one step in the evolving and complex matter of management of government. We must continue, with discipline and dedication, to improve management and reduce waste, never losing sight of the fact that government is only the trustee of public funds and that the public must receive value for money. Parliament and Canadians will receive further reports of progress and of issues resolved.

In carrying out this mandate, I have been particularly fortunate in enjoying both the assistance and counsel of Mr. W.A.B. Anderson, who has worked directly with me, and the co-operation and support of many senior officials, Cabinet colleagues and Members of Parliament from all three political parties. Progress could not have been made without the strong commitment and co-operation of Ministers, supported by able and purposeful senior officials. This Report,



therefore, owes much to my colleagues, particularly in the central agencies of government, and to the skill and dedication of senior officials who have responded to the call for innovative improvements in management. I know that in our pursuit of excellence in management, this co-operation and support will continue.

A handwritten signature in dark ink, reading "Donald Johnston". The signature is fluid and cursive, with the first name "Donald" and last name "Johnston" clearly legible.

31 March, 1981

The Honourable Donald J. Johnston  
President of the Treasury Board of  
Canada





## THE FISCAL PLAN

The foundation of fiscal accountability is the publication of a multi-year projection of the Government's plans for expenditures, of the revenues anticipated by the Government and of the resulting fiscal balance.

The Government has recognized the view expressed by the Lambert Commission that such a fiscal plan can provide Parliament and the public with an opportunity to consider the Government's total fiscal plans and its underlying priorities. This forecast of revenues, expenditures and consequent changes in debt levels will provide publicly what the Commission considered to be an essential early warning of any important deviations from the Fiscal Plan put forward in the previous year. It also establishes projected limits for total government expenditures, providing the foundation for the short and medium-term planning of departments and agencies, a requirement that the Lambert Commission considered the first essential step toward establishing sound management across government.

The Fiscal Plan, made public in the Budget of October 28, 1980, set out the agreed planning levels for each major category of expenditure, or functional "envelope", in a multi-year time horizon. In a paper accompanying the Budget, the Government described its medium-term economic projections in some detail, including a statement of the underlying economic assumptions and a description of the expected trends in key economic variables over the medium term. These assumptions and variables will, of course, have an important influence on actual outcomes as projected in the Fiscal Plan. Because it is virtually impossible to control complex economic variables with precision in the face of an ever-changing environment, it is necessary that the Government strike a difficult balance in planning the level of program expenditures.

Expenditure ceilings for different programs are an essential discipline for planning and managing government activities. At the same time, however, planned expenditure levels must not be so rigid as to require large and arbitrary changes in the structure of spending programs to offset changes in spending resulting from changes in the economic situation. The Government has, therefore, used a method of costing out the range of expenditure anticipated for different programs, based on current economic assumptions. Many major programs have fixed costs that are highly vulnerable to external events. This situation will force adjustments to the Fiscal Plan over time and will require continued effort to control expenditures. In addition to economic projections and expenditure planning levels for current and planned programs and activities, the Fiscal Plan includes projections of the level of revenue expected under the current tax structure over the medium term, along with projections of the resulting fiscal balance.

With the exception that the current Fiscal Plan embraces four years, rather than five as advocated by the Lambert Commission, it responds fully to the Commission's recommendations regarding disciplined planning of expenditures, both in total and by envelopes. The Government does not intend to publish the firm, three-year budgetary ceilings for departments and agencies as recommended by the Commission. To do so would reduce flexibility in reallocating resources between the programs of departments, and would diminish pressure to restrain expenditures within envelope limits. Departmental awareness of planned envelope ceilings, however, facilitates departmental planning of expenditures and encourages evaluation of existing programs and priorities. The Government does not reject clear, multi-year fiscal planning as proposed by the Commission; rather, as a minimum, expenditure limits for functional envelopes need to be projected for several years if the disciplined planning advocated by the Commission is to be achieved. It is only the excessive rigidity of firm departmental ceilings, within envelopes, that is inappropriate. The projected limits for envelope ceilings will be subject to adjustment as a result of exceptional circumstances or changes in Government priorities. Departmental expenditures, which will be projected as part of normal planning, will be subject to annual adjustment as a matter of course.

In summary, the current Fiscal Plan has required the Government to identify its priorities within the framework of overall restraint. It has permitted the delegation of responsibility for program decisions to Policy Committees of the Cabinet. It has provided a framework within which departments will be required to develop medium-term plans and increase the efficiency of their operations and a framework within which choices can be made between cash outlays and tax expenditures. Throughout the decision-making system, the Fiscal Plan has created a pressure to find ways of saving money in existing programs in order to finance new, high-priority activities.

The introduction of the Fiscal Plan, along with initiation of an improved process of departmental and agency planning, should, in the words of the Lambert Commission Report, "go a long way toward restoring to Parliament its rights with respect to the public purse, creating an atmosphere of accountability in the federal government, and improving relations with other levels of government. Finally, it should contribute greatly to restoring public confidence in the management of government".



## THE POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM

The Government has developed a Policy and Expenditure Management System incorporating the features of the approach advocated by the Lambert Commission. It will undertake expenditure planning on a top-down basis, employing the functional envelopes described as part of the Fiscal Plan. The system has been designed to:

- achieve closer integration of the Government's priority setting, policy development and expenditure management decision-making processes;
- decentralize decision-making authority, in recognition of the increasing range and complexity of government responsibilities and the interrelated policies and programs designed to discharge them;
- increase ministerial direction and control over the policy, planning and expenditure decisions of the government; and
- provide adequate time for the planning process, so that Ministers can review existing policies and programs and bring about desirable changes in the use of resources to reflect changing priorities of the Government.

The system is based on the multi-year Fiscal Plan. Given overall Government priorities, fiscal policy considerations, the costs of existing and planned policies and programs, and plans of sectoral Policy Committees of the Cabinet, expenditure envelopes are set for each policy sector, and departmental planning figures are established for the initial years.

A second key instrument of the system is the establishment by each department of a Strategic Overview. This Overview is designed to provide an overall multi-year perspective and annual focus to the strategic planning process so that ministers can relate departmental plans to government policy priorities and the overall expenditure framework. In response to planning guidelines from the appropriate Policy Committee of the Cabinet, all departments develop a Strategic Overview annually. The review of this document by the appropriate Policy Committee is intended to result in confirmation of, or modification to, the department's objectives, general policy direction and strategies. It may also result in approval of some specific changes in policies and programs or directions for further development of alternative changes for consideration by the Committee.

The form and content of the Strategic Overview vary according to the nature of departmental activities; however, the Overview includes:

- a review of the objectives of the department in light of the overall and relevant sectoral priorities of the Government, including necessary changes to objectives;
- a review of alternative strategies for pursuing objectives, identifying associated costs, benefits and other issues;
- a description of proposed changes to currently approved policies and programs in relation to the department's objectives and strategies (for example, such policy and program changes include new programs or program enrichment, as well as elimination or reduction of service, benefits or activity in existing programs); and
- a summary of the findings of program evaluations and the changes proposed as a result of these findings.

A third instrument, critical to the system, is the development by each department of a Multi-year Operational Plan. Departmental operational planning involves developing program plans and assigning resources to carry out the strategies, policies and programs developed and approved in the strategic planning process. In its most detailed stage, operational planning specifies the results anticipated, the goals to be achieved and the associated costs. The Multi-year Operational Plans constitute a major instrument for monitoring and controlling the allocation of resources within the planning framework. As such, they are continually updated to reflect policy and program decisions taken since the last regular review of operational plans. The current details of the plans may be required at any time as input to resource allocation decisions.

The Multi-year Operational Plans include the following types of information:

- long-range objectives and strategies that the department is pursuing;
- the manner in which the department is pursuing its long-range objectives and strategies through its programs, activities and projects, defined so as to make it possible to identify clearly:
  - how each program and activity contributes to the objectives of the department,
  - the benefits and results (quantified, where possible, and related to resource inputs) anticipated for each program and activity for each year over the planning period,

- the manner in which the efficiency and effectiveness of programs and activities can and will be evaluated as part of the department's program evaluation plan; and
- historical and projected future trends of the level of demand for program benefits or services and the associated costs.

Departmental Multi-year Operational Plans, extended to cover a new planning year, are submitted annually at the end of March to Treasury Board for review and to the appropriate Policy Committees for information. They are continually updated to reflect program or policy changes approved by Cabinet Committees or adjustments in requirements approved by the Treasury Board. An updated plan accompanies departmental Main Estimates submitted in October.

A Budget-year Operational Plan, prepared each October, comprises the first year (the coming year) of the Multi-year Operational Plan. It sets out, more specifically than in the Multi-year Operational Plan, the key operational goals or targets to be realized and the associated resource requirements in the year for which the Estimates are being prepared. Where possible, these short-term goals are related to measurable end-results.

The Budget-year Operational Plan will be structured in a manner that establishes the relationship between the Estimates to be presented to Parliament and the department's management structure. It will facilitate the assessment of departmental performance and will establish the basis for managerial accountability as well as management control. This plan forms the overall framework within which departments, subject to approval of the Estimates, formulate more detailed work plans on a responsibility basis, prepare budgets and manage their operations.

Each department also prepares an evaluation plan for its programs to accompany the submission in March of the Multi-year Operational Plan and Strategic Overview. This plan indicates, on an annual basis, the proposed timing of evaluations of departmental programs amenable to evaluation. A more detailed, annual evaluation plan is submitted with the Budget-year Operational Plan, specifying the schedule for evaluating program components during the coming year.

Adopting the Policy and Expenditure Management System has involved assigning responsibilities to departments and to central agencies along lines recommended by the Lambert Commission:

- The Cabinet Committee on Priorities and Planning, and ultimately Cabinet itself, is responsible for decisions on expenditure plans published in the Fiscal Plan. It focuses on the operation of the overall system, on overall Government priorities, and on policy issues that cut across expenditure envelopes.



- The Minister of Finance provides the Cabinet Committee on Priorities and Planning with the primary advice on total expenditure and, in consultation with the President of the Treasury Board, on total allocations of resources to envelopes.
- Treasury Board reviews departmental plans to determine the financial requirements to achieve program objectives.
- Evaluations of programs, regularly undertaken by departments, are reviewed as necessary by Policy Committees of Cabinet and the Treasury Board, with the technical support of the Office of the Comptroller General.

The role of Policy Committees of the Cabinet - Social Development Policy, Economic Development Policy, Foreign and Defence Policy, and on Government Operations - has been strengthened, in elaboration of the advice of the Lambert Commission.

Policy Committees are responsible for sectoral strategies for policy and program development within the multi-year resource envelopes established in the Fiscal Plan and in light of Government priorities and directions from the Priorities and Planning Committee. This responsibility includes guidance to departments and agencies for the continuing development of strategic plans. Policy Committees are then responsible for the policy and program decisions that will determine the allocation of available financial resources among the various programs within their policy areas. This responsibility includes making decisions on introducing new programs and changes, both increases and decreases, to the levels of activity, service or benefits of existing programs. Two of the Policy Committees - Economic Development and Social Development - are supported by Ministries of State, managed by deputy heads under the direction of their ministers who chair the respective Policy Committees.

#### Multi-Year Projections of the Cost of New Legislation

Treasury Board strongly supports the concept of requiring multi-year projections of the cost of new legislation and will urge departments sponsoring new legislation to provide such projections to parliamentary committees when such bills are under review. An appropriate procedure will be developed to ensure that cost forecasts issued by departments have received prior scrutiny by Treasury Board.

## ACCOUNTABILITY TO PARLIAMENT

Of the two dimensions of accountability to Parliament - the provision by the Government of more useful information to Parliament, and parliamentary reform to exact greater accountability from the Government - the first is well advanced by the publication of the Fiscal Plan and the development of a new form of the Estimates.

### Reporting to Parliament

A major reform is the provision to Parliament of more informative expenditure Estimates. The Government intends to follow reform of the Estimates with improvements to the annual reports of departments and agencies and to the form of the Public Accounts. The objectives are to provide more meaningful information in the Estimates regarding the Government's expenditure programs, to identify in annual reports of departments and agencies progress in attaining objectives expressed in the Estimates, and to disclose in the Public Accounts, in a manner that can be readily compared with the Estimates and the annual reports, exact financial information on actual expenditure of the funds voted by Parliament.

A start has been made toward implementing these improvements, through a Reporting to Parliament Project led by the Treasury Board through the Office of the Comptroller General. The first step was the introduction, with the Estimates for fiscal 1981-82, of information to be assembled on three levels.

Part I, the first level, is a one volume document entitled Government Expenditure Plan. The essential purpose of this document is to provide an overview of total government expenditure plans and various analyses to encourage a comprehensive understanding of aggregate government expenditures. The information describes the overall expenditure directions of the government and, therefore, provides a context within which more detailed consideration of the Estimates of individual departments may be conducted. The Government Expenditure Plan includes:

- the Multi-year Expenditure Plan in total and by broad purpose or envelope;
- an expansion of the Expenditure Plan for each envelope, including
  - a description of the purpose of the expenditure within the envelope,
  - a discussion of the objectives and initiatives of the envelope over the planning period, and

- a discussion of the major programs included in the Estimates;
- the Estimates in summary, including
  - the expenditure framework which will situate the Estimates within the overall expenditure plan of the government, and
  - a discussion of the Estimates in total and by type of authority (that is, budgetary, loans, investments and advances); and
- supplementary analyses on a government-wide basis, as appropriate.

Part II, Appropriations, will be a single volume revision of the current "Blue Book" of Estimates as tabled annually by the President of the Treasury Board. It will support the Government's request to Parliament for spending authority and will contain the information considered essential to the supply process. As well, this document will expand on the overview of the Estimates contained in the Government Expenditure Plan by providing information on each ministry and program. This display will establish the framework within which further detail will be provided in the Program Expenditure Plans.

Part III, Program Expenditure Plans, now under development, will be multiple volumes providing details of the programs and activities displayed in the Estimates. The information contained in these documents will indicate how the department and program contribute to the overall objectives of the Government, justify the resources requested, and show what the department expects to achieve with those resources. Where possible, goals will be related to measurable end results. The Program Expenditure Plan will also describe the manner in which the department is organized to achieve intended results. Each ministry presentation will be displayed on a program basis, organized as follows for each program expenditure plan:

Program Overview: concentrating on objectives, plans and program effectiveness and efficiency.

Analysis by Activity: focusing on financial requirements and expected performance to justify resources requested.

Supplementary Information: providing analyses of objects of expenditure and person-years and additional information relating to selective aspects of the Estimates.



The Reporting to Parliament Project is to be implemented over four years. In addition to the Government Expenditure Plan and Appropriations, model Program Expenditure Plans will be available during 1980-81 for five departments. Selected departments will be added to the initial five over the three following years, until all are included. Development of a revised approach to departmental annual reports and the Public Accounts, to conform to the new form of the Estimates, is also under way. Given the length of time between developing the Program Expenditure Plans and collating the information flowing from their implementation, the Government intends to develop model Public Accounts one year after introducing the new form of the Estimates.

### Vote-netting

Vote netting is the practice by which revenue from the sale by the Government of goods or services to the general public is offset against the related expenditures and Parliament votes the net expenditures after the offset. This practice has long been the subject of differing views since the study of the Lambert Commission, which opposed it, and an earlier Royal Commission Report, the Glassco study, which supported the practice. Treasury Board, through the Office of the Comptroller General, has assessed the arguments for and against the practice and has concluded that it is a useful, and possibly essential, financing mechanism when applied in accordance with defined criteria.

### Co-operation with Provinces

In a continuing effort to improve the information Parliament receives, the Government, through the Office of the Comptroller General, is examining alternative means of determining the accounting and reporting standards to be followed in the presentation of financial information to Parliament by the federal government. This includes consultation with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) which has recently demonstrated an interest in government reporting. Through its own direct relations with provincial counterparts and through the CICA, the Comptroller General is able to contact provincial officials and exchange views.

## ACCOUNTABILITY WITHIN GOVERNMENT

To enhance accountability to Parliament, the Government must ensure that there is sound management and strict accountability within government - both within departments and to the ministers held to account by Parliament.

The Strategic Overviews and Operational Plans described as part of the Policy and Expenditure Management System are keys to accountability within government. It is insufficient, however, merely to have such plans; they must be part of a management control system that is the basis for subsequent accountability. As recommended by the Lambert Commission, overviews and plans form part of an overall system of management with interacting components. These include budgetary controls, appropriate organization of departments to identify the responsibilities of managers, appropriate means of holding managers accountable, giving them adequate flexibility to achieve the results that are expected, and rigorous, systematic review of ongoing activities through internal auditing and program evaluation.

### Departmental Planning and Budget Control

Operational plans, once approved by ministers, constitute clear control and direction in the form of goals and budget ceilings, and departments are then held accountable for achieving their goals within the budget ceilings. In this regard, the Government's objective is to hold departments accountable for achieving their goals with minimal central agency direction on the detailed means of doing so. Internally, departments are required to develop shorter-term operational work programs to facilitate planning and monitoring of managerial efforts at all levels in order to attain defined objectives during the budget year. This entails establishing clear, annual objectives for all managers, developed within the constraints of the financial and human resources at the managers' disposal and subject to any other legal or policy requirements of the Government. Financial and accounting systems to support this regime are discussed further in Section 5, Accountable Financial Management.

### Improvement in Management Practices and Controls

The Treasury Board, through the Office of the Comptroller General, has developed a program to work with departments to improve management practices and controls (IMPAC). Through their partnership in IMPAC action-plans, departments and the Office of the Comptroller General are developing the capacities required in departments to implement the new framework for responsible management. Thus, the action-plans include changes that will ensure that departments have a fully integrated planning process from strategic objectives to work-plans, that the products of the planning process form

the basis for resource requests, that approved plans and resource levels are used to establish effective controls over operations, and that adequate, independent checks on efficiency and effectiveness are part of normal departmental management. The success of IMPAC is essential in preparing departments to participate in the new expenditure management system.

### Departmental Performance Review

The Treasury Board recognizes the desirability of having a system of cyclical departmental performance reviews and intends to modify progressively its information systems and procedures to facilitate such an approach. In particular, the implementation of the Operational Plan to replace departmental Program Forecasts as part of the new Policy and Expenditure Management System is being designed with this in mind. It will provide an important source for organizing the kind of information Treasury Board will need to permit ministers to give approval in principle to departmental plans on a multi-year basis, to identify specific results to be achieved and to engage in after-the-fact reviews of performance. This and other instruments will take time to refine; audits and evaluations, planned under guidelines from the Comptroller General, will have to be scheduled to reinforce this important innovation.

### Program Evaluation

As noted in the description of the Policy and Expenditure Management System, provisions have been made for evaluating all departmental programs that are amenable to evaluation, according to a detailed, annual evaluation plan submitted by departments, specifying a schedule of evaluation as part of the department's Operational Plan. The Government agrees with the recommendation of the Lambert Commission that ministers collectively should require an evaluation of specific programs that they may wish reviewed.

There has been substantial progress in developing policies and building a capacity to conduct program evaluations. The Government expectations for conducting and using evaluations within departments are being spelled out in a Treasury Board Guide on Program Evaluation which is in the final stages of production.

The capacity of departments to conduct program evaluations has grown substantially. Where required, appropriate staff groups and, in certain cases, re-directed resources are being provided to undertake the necessary development activities. The Program Evaluation Branch of the Office of the Comptroller General supports individual departments in establishing the program evaluation function by providing educational seminars and specialized advice and, particularly, by assigning liaison officers to departments to provide advice and assistance. Through these initiatives and those of individual departments, twelve departments now have the basic capacity to conduct quality program evaluations, and it is expected that this number will grow to more than 20 by mid-1981.



The role in evaluation of the Treasury Board, through the Office of the Comptroller General, is to provide policy direction and standards for departments and to monitor their evaluation activities. These primary responsibilities would be impaired if the Office of the Comptroller General were also to have a direct responsibility for the evaluation of departmental programs as advocated by the Lambert Commission. If the Treasury Board or a Policy Committee of Cabinet deems an evaluation necessary, such an evaluation should ordinarily be conducted by the department concerned. The Office of the Comptroller General can assist in initiating the evaluation, preparing terms of reference, and monitoring the conduct of the evaluation to enhance both the objectivity and quality of the resulting study. When an evaluation requested by ministers would involve the programs of several departments, the Office of the Comptroller General would co-ordinate individual departmental activities.

It is intended that Treasury Board and other Cabinet Committee requirements for evaluations will be incorporated into the departmental program evaluation plans.

#### Internal Audit

Treasury Board, through the Office of the Comptroller General, has developed new, more comprehensive audit standards which, when approved, will expand the scope of internal auditing beyond the traditional financial functions. These standards specify that the scope of internal audit shall encompass the systematic review and appraisal of all departmental operations for purposes of advising departmental management on the efficiency, economy and effectiveness of internal management policies, practices and controls.

All major departments have established, or are establishing, a comprehensive approach to internal auditing. The Office of the Comptroller General is responsible for monitoring the internal audit function in departments and will review audit programs and reports during its reviews of the operations of departmental internal audit units.

The audit policy is that there should be audit committees in departments and, to date, some twenty-five departments have established audit committees. The Comptroller General is reviewing the question of participation in audit committees by private sector representatives, as recommended by the Lambert Commission.

The Office of the Comptroller General is responsible for providing policy direction and for monitoring departmental internal audit activities on behalf of the Treasury Board. These primary

responsibilities would be impaired if the Office were to assume the direct auditing role of the Audit Services Bureau, which the Royal Commission suggested be disbanded and dispersed to departments and the Comptroller General. In addition, there is a continuing need for the services provided by the Bureau, not only for the audit of small departments but also for a service which operates across the country and, in particular, for the highly specialized services in auditing contractors' records and federal provincial agreements.

### Organization of Departments

The Government believes that it is highly desirable for departments to be organized in responsibility centres directly related to programs, activities and sub-activities that can be identified with particular resources and, wherever possible, with specific measurable outputs associated with the deployment of resources. It is by delineating such responsibilities and placing them under the control of managers that individuals can be held to account for establishing plans and results, thereby establishing an unbroken chain of accountability.

Consistent with this approach, the deputy heads have the essential discretion to tailor organizational structures to the needs of their departments, subject to the requirement that there be a clear and balanced assignment of responsibilities. They are also required to consider the desirability of having the senior departmental personnel officer and the senior financial officer reporting directly to them.

To encourage further departmental attention to this requirement, the Treasury Board is consolidating various existing guidelines into a comprehensive guide on organization and reporting relationships. The guide will be issued to departments and will reflect the recommendations of the Lambert Commission concerning the clear assignment of responsibility for program results.

## ACCOUNTABLE FINANCIAL MANAGEMENT

To support the regime of managerial accountability within government, the Lambert Commission called for cost-based accounting, accounting for non-cash assets, a codification of government accounting systems, full departmental accounts systems, and close attention to cost-effective management of the Government's cash balances. The Government supports the objectives identified by the Commission.

### Cash Management Policy and Practice

The Government believes that every effort must be made to minimize the costs associated with the management of government cash balances and the government's use of payment services. The federal Government and private corporations both share the objective of attempting to manage their cash balances in the most cost-effective manner possible. There are a number of important differences between government and corporate operations, and conclusions based on examination of corporate sector practices will not necessarily apply in all cases to the government. Because the size of federal government's operations is significantly greater than that of even the largest private corporation, any active short-run manipulation of the Government's cash balances would be likely to cause short-run instability in the financial markets without any significant cost savings for the Government. As well, cash management objectives of the federal Government cannot be treated in isolation from fiscal, monetary, exchange and debt management policies, and responsibilities in these areas sometimes have to take precedence over normal cash management objectives. Also, unlike any other organization in the country, the federal Government's cheques are not drawn on a commercial bank but on the Receiver General.

Thus, the Government provides for itself some of the services which other organizations receive from their bankers. Although these differences between Government and corporate operations do have implications for some of the Lambert Commission's advice, the Government accepts the spirit of the recommendations.

A clear definition of the respective roles and responsibilities of the various departments involved in cash management helps to meet the major objective sought by the Lambert Commission -- that accountability for management of cash balances be clearly assigned. In addition, co-ordination of plans and operations is strengthened by well developed lines of communication and, when necessary, close working relationships among the Department of Finance, the Receiver General for Canada, the Treasury Board and the Bank of Canada.

Overall responsibility for managing the Government's cash balances is vested in the Department of Finance and is closely inter-



related with management of the public debt. The large size of government payments and receipts and the non-predictable nature of some of them require the Government to hold significant cash balances. For example, the balances are subject to large swings as a result of foreign exchange operations and the unavoidably discontinuous nature of government borrowing. Also, sufficient reserve has to be held for contingencies and to provide the Government with some flexibility in timing its borrowings. Moreover, given that the Government's cash balances in excess of \$100 million earn interest equal to 90 per cent of the Treasury Bill Rate, it is unlikely that any financial gains from low operating balances would be great enough to offset the benefits of the flexibility allowed by the present arrangements.

Although the Department of Finance has responsibility for cash management policy, the administrative operations of the Consolidated Revenue Fund have been assigned to the Receiver General; there would be no advantage in transferring these operations to the Department of Finance as suggested by the Commission. The Department of Finance is primarily a policy department. It is undesirable to involve it in detailed administrative operations. Given the size and complexity of cash management issues and operations in the Government, some delegation of responsibility is necessary, and specialization provides opportunity for more efficient operations. Further, administration of the Consolidated Revenue Fund by the Receiver General also strengthens the ability to integrate planning and systems for a variety of operations for which the Receiver General has responsibility.

Over the past seven years, the Receiver General has progressively accelerated the movement of funds into interest-earning bank accounts to minimize cash in transit. The Receiver General has also developed a computerized system to monitor regularly the performance of departments in moving receipts into interest-earning accounts, and has set standards to indicate where movement of funds should be accelerated. Daily deposits are the rule, except for less than half of one per cent of the annual cash flow where the cost that would be incurred to accelerate transfer of receipts would exceed the interest that would be earned by doing so.

Government practices have, for many years, been in accordance with the Lambert Commission's view that amounts in excess of minimum balances established by contract should earn interest as from the following business day. For technical reasons, there is a delay of one day before interest occurs, in order to enable the sums receivable and payable by the Government to be determined for the purposes of settlement.

There is no significant cost associated with this practice since the interest foregone on receipts is offset by the gain from the corresponding delay in the settlement of payments. In other words, any interest loss on receipts in transit to the Government is offset by interest gains on payments in transit from the Government.

### Competitive Charges for Banking Services

Consistent with the objectives defined by the Lambert Commission, the Government is actively reviewing with the banks and other financial institutions the present arrangements whereby the banks provide services to and carry out financial transactions on behalf of the Government without charge. Also under review are the arrangements for allocating and determining the interest received on the Receiver General Balances. This is being done with the view to increasing, if possible, the return to the Government on these balances. Necessary amendments to the Bank Act have been approved by Parliament to allow existing arrangements to be changed, and necessary amendments to the Financial Administration Act are under preparation.

### Direct Funds Transfer

The Government is aware of the potential benefits noted by the Lambert Commission of direct funds transfer for repetitive payments to individuals under appropriate circumstances. Pilot systems have been initiated for Guaranteed Student Loans and foreign services officers' allowances, and other opportunities are being explored. The Bank of Canada has also developed a system for Canada Savings Bonds. The Government favours the introduction of direct funds transfer when it results in greater efficiency and cost savings, but also sees the necessity of considering the implications for the other parties involved in transactions. Further, there are legal, technical and organizational factors that will have to be worked out before a general adoption of this recommendation.

### Accounting Systems

Within the Office of the Comptroller General, a Systems Policy and Standards Directorate is responsible for guiding the development, introduction and maintenance of cost-based accounting systems in departments. The policy is to provide definitive guidance to departments but to stop short of direct control over their systems, so that departmental management accountability is not diluted.

Specific actions taken during 1980 to implement cost-based accounting systems include new policies on the use of revolving funds and on inter-departmental costing and charging for non-common services agencies.

As work progresses on reform of the Estimates, the new Policy and Expenditure Management System and the improvements resulting from the IMPAC plans, the need for cost-based accounting systems will become more clearly defined.

## Financial Control -- Non-cash Assets

The Government agrees that accounting systems in departments should incorporate independent financial control over all non-cash assets, and particularly over fixed assets and inventories, with the reservation that, in some instances, the cost may be excessive. While, generally, independent financial control over inventories is a desirable practice, there will be some instances where the cost of this control over non-financial inventories may be too great for the benefit achieved. The Treasury Board, advised by the Office of the Comptroller General, will determine under which circumstances the costs of these financial controls would be warranted.

## Financial Personnel

The recommendations of the Lambert Commission, which would have the effect of strengthening the functional relationship between the Comptroller General and financial staffs, particularly the senior financial officers in departments, have the object of improving financial management in the departments. The spirit of the recommendations is accepted by the Government and much of what was suggested specifically is being done, with the qualification that the Comptroller General will in no way unduly influence or usurp the prerogatives of deputy heads, who are ultimately accountable for financial management in their departments.

Establishing the goals and hence the basis for evaluation of the senior financial officers has been accomplished to some extent by means of IMPAC reviews which result in a series of improvements in financial management. The related plan is approved by both the deputy head and the Comptroller General. In the process for selection of senior financial officers, the Comptroller General provides one member of the board responsible for selecting and recommending an appointment.

With respect to concerns about training, there is now a certification process for those who complete a course of studies in financial management. A new training program, primarily directed toward non-financial managers in departments, is being designed.

## Chief Accountant

A Deputy Comptroller General, Policy Development, has been appointed and assigned the responsibilities suggested by the Lambert Commission in its recommendations regarding the role of a Chief Accountant for the Government of Canada, although the title, Chief Accountant, has not been adopted.



## ACCOUNTABLE PERSONNEL MANAGEMENT

More accountability of managers for human resource management can be exacted only if managers are given authority commensurate with their responsibility to organize and staff their programs. The following innovations reflect action taken by the Government to ensure a more articulate system of accountability for managers' personnel responsibilities. The Government is committed to a program of reform covering a broad range of objectives and standards of quality in the personnel management function.

### Personnel Authorities

The Treasury Board has pursued a general practice of full delegation of authority to the deputy heads of departments for decisions on organization and position classification, up to the level just below assistant deputy minister or equivalent, and excluding the most senior financial and personnel officer positions. The establishment of these very senior positions is approved by Treasury Board in the interest of preserving a service-wide balance in the number, allocation and responsibilities of the most senior executive posts.

The level of delegation by Treasury Board to departments is consistent for organization and classification authority. Some differences have occurred with the level at which staffing authority has been delegated to departments from the Public Service Commission. The situation will change considerably with the creation of the new Management Category; it will be possible for a deputy head to assign responsibilities within the department without having to seek Public Service Commission approval for every transfer at the senior management or executive level. Under the new approach, the deputy head will have considerably more flexibility to match the talents of the management team to particular tasks and responsibilities.

Further, the Public Service Commission is considering an extension of its delegation of staffing authority in respect of some appointments at the Senior Management levels. This would be done where a department has demonstrated satisfactory performance in the management of the staffing function and where appropriate selection standards and criteria are in place.

It is expected that this process will also achieve a significantly higher degree of consistency between staffing and the other delegated personnel authorities. It will also aid in a more purposeful evaluation of how effectively managers are exercising their responsibilities for personnel administration.

## Evaluation of Personnel Administration

Evaluation of personnel administration at present consists of an audit by the Public Service Commission of staffing authority and an assessment of the classification system in departments by Treasury Board. In addition, Treasury Board carries out annual assessments of departmental performance in a number of policy areas such as Equal Opportunities for Women, training and development, and staff relations. The Public Service Commission also conducts annual assessments of delegated staffing.

The Treasury Board and the Public Service Commission have continued to explore ways and means of developing a comprehensive audit/evaluation of personnel management in departments and agencies, and a joint policy will be issued in the near future.

To strengthen the measurement of departmental performance in exercising delegated personnel authorities, performance criteria are now being built in, on an ongoing basis, to the Government's personnel policies. When combined with the Public Service Commission's continuing evaluation of staffing policies, these performance criteria will add up to a "management audit model" and will provide a more extensive framework for assessing the quality of departmental personnel administration.

## Personnel Planning

In February 1979, a new policy on Personnel Management Planning was approved and promulgated in departments and agencies. The aim of this policy is to enable managers to take an active role in identifying and planning for personnel requirements to meet program objectives. It provides a procedural framework for managers to work with personnel and financial advisers on implementation plans for achieving program and human resource goals in an effective and efficient manner, consistent with government policies and priorities. To meet the requirements of the policy, departments and agencies must determine, at least annually, the personnel management implications of their overall objectives and forecast requirements. They are asked to develop personnel management plans to identify the principal personnel actions required to achieve the desired results and to ensure that planning for human resources is an integral part of program and financial planning.

The various policy innovations to achieve more accountability in personnel management demand an increasing emphasis on the human resource management function within departments. This emphasis will require the senior personnel officer in each department to play a vigorous part in departmental planning and management. It has been a policy for some time to encourage the senior personnel officer to participate actively in the departmental management team as a creative source of advice on the human resource implications of

program decisions. Although it is the manager and not the personnel specialist who is accountable for human resource management in general, the personnel officer is accountable for advice to managers on a range of personnel procedures which, because of the nature and size of government, are complex and highly specialized. In the near future, Treasury Board will issue a clarification of roles and responsibilities for personnel management to provide departments with guidance to ensure that clear lines of accountability in the personnel function are maintained.

### The Management Category

A significant measure to facilitate the actual deployment and development of senior personnel, based on stronger manpower plans, is the establishment of a new Management Category.

In general terms, the creation of the Management Category achieves three objectives:

- it increases managers' sense of identity and reinforces the concept of management;
- it provides a common and uniform approach to compensation for managers, thereby encouraging managers to maximize their efficiency and effectiveness; and
- it fosters the optimal use and development of managerial resources by providing greater flexibility to deputy ministers to deploy, develop and manage their management teams.

The new plan for managers represents a culmination of several years of joint development work by the Treasury Board and the Public Service Commission. To ensure widespread acceptance and understanding of the new concept, deputy heads and senior departmental managers were involved throughout the developmental phase and will continue to be involved in the implementation and operational phases.

The new program for the Management Category is described in detail in the joint Treasury Board/Public Service Commission publication referred to in the Appendix to this report. In Summary, the Management Category features:

- a Uniform Classification System for All Managers;
- a New Compensation System;
- a More Flexible Approach to Staffing of Management Positions;



- a Human Resources Planning System;
- revised criteria for the selection of Managers; and
- a Training Program for Managers.

The current approach of appointment-to-position will be replaced by an appointment-to-level approach to provide greater flexibility in the staffing process. With appointment-to-position, a person cannot be moved between positions at the same level without the approval of the Public Service Commission. This has thus resulted in several difficulties:

- deputy heads have not been able to deploy their management personnel quickly to meet changing work requirements;
- developmental assignments have been limited;
- administrative delays in filling positions have occurred because every move to another position has been considered as an appointment.

Appointment-to-level will minimize the barriers to flexible deployment of senior personnel while providing the necessary guidelines and safeguards to ensure career progression. As well, central control over inter-position movement within departments will be removed, giving deputy ministers the flexibility to move people between positions regardless of the level of the person in relation to the classification level of the new position.

This means that the deputy head is more clearly responsible and accountable for maximizing program efficiency and effectiveness by deploying the most suitable management resources to the right place at the right time. In future, the deputy head should be able to make these work requirement decisions quickly, with a minimum of administrative red-tape.

With appointment-to-level, deputy heads will be able, and will be required, to establish purposeful human resource strategies for the deployment and development of departmental personnel that

- forecast the numbers and types of management skills that will be required,
- anticipate vacancies and developmental requirements,
- result in plans or programs to meet these requirements, and
- ensure the development of management staff.

The Treasury Board and the Public Service Commission are working together to develop a Management Resources Information System to make information available on the skills, education and experience of members of the Management Category in order to aid the human resources planning process and to provide basic information to assist in making selection or redeployment decisions.

The new Management Category has been the subject of long and careful planning as a key device for achieving better management across the public service. Its basic message is that programs, people and funds are to be managed, not merely administered. It offers more managerial authority and flexibility to act in return for greater accountability for results achieved.

### Training and Development

The Government believes that training is an essential cost of doing business; it is not a frill or an extravagance to be sacrificed to the continuing pressures for financial restraint. Further, training and development must not be undertaken lavishly for its own sake but economically and for the purpose of achieving well defined objectives consistent with the real needs of management.

As part of a program of ongoing attention to the training function within government, a new policy was announced by the Treasury Board in June 1980 to ensure that this function more clearly serves the needs of the public service in times of austerity.

The full text of this policy is publicly available through reference to the Appendix to this report. It affirms the Government's intention to ensure that training is provided to employees, where necessary or appropriate, in order to meet the following broad objectives:

- to maintain a public service of the highest quality with individuals who have the personal and professional knowledge and skills to develop and implement Government policies and programs effectively and efficiently; and
- to provide for the future needs of the public service for qualified employees.

It is the policy of the Government to train employees to carry out their assigned functions effectively and efficiently and in a manner that is responsive to the special character and needs of Canada and its people.

On the basis of Government policy or of operational requirements identified by management in departments and agencies, the Government is responsible for providing training for identified operational requirements or in respect of service-wide requirements established by the Government. The Government's responsibility, as an employer, does not imply that any individual employee has the right to training, regardless of the particular circumstances.

Essential both to developing successful departmental training plans and to achieving the Government's overall training objectives are:

- a well-developed and operational employee performance appraisal policy, clearly identifying the employee's requirements for training as well as his or her perceived interests or needs in the training area (managers will be responsible for identifying and justifying the need for such training and their own performance appraisal will be based, in part, on the manner in which they respond to this requirement);
- a departmental human resources planning capability to identify future demand and supply of personnel and future training requirements;
- a capacity to test or assess employees' requirements for training; and
- a departmental capability to evaluate the effectiveness of human resource planning in general, and of training policies and programs in particular, including adequate records of training activities and assessments of the effectiveness of training undertaken by employees.

Each year, departments will be required to prepare an overall training plan with an assessment of the department's overall training needs, the nature of its proposed activities to meet its training needs from its own resources, and a more detailed indication of its requirements for service-wide training.

Departments and agencies are responsible for establishing their own policies and procedures to evaluate the effectiveness of their programs for human resource management in general and training in particular. They are also responsible for arranging regular evaluation of the results of departmental training programs and for evaluating the effectiveness of training programs undertaken by their employees. Feedback from training programs or courses is essential in determining whether they meet the needs of the department and the individual. Such feedback is secured by questionnaires or tests when training is completed and, where possible, by systematic and objective follow-up of the trainee on the job to measure performance changes. The Treasury Board will be evaluating the overall success of the Government's training policies and programs to ensure that training policy objectives are being met.



## Management Appraisal

The Government continues to share the belief, emphasized by the Lambert Commission, that managers in departments are the key factor in effective and efficient delivery of programs. In July 1979, a new policy on performance review and employee appraisal was approved and promulgated, requiring that deputy heads ensure that goals are set for each manager, that goals focus attention on the most important problems and priorities in the manager's area of responsibility, and that they provide an objective basis for measuring the manager's performance.

Through this new policy, and as part of the new Management Category System, managers will be seen to be accountable for planning and developing their management team. A major aid in this process will be a new method of managerial job description, which will include a statement of the areas of accountability assigned to each individual manager. It is expected that these refinements to the existing performance review system will be completed by late this year.

If performance appraisal and accountability are to be meaningful, there must be a means of responding to appraisals. Good performance will be rewarded, but it is necessary to deal effectively with poor performance. The Government believes that there must be clear power to remove consistently poor performers, provided that management has fulfilled its responsibilities to remedy weaknesses. Measures to ensure that this need is met are presently under consideration by Treasury Board and the Public Service Commission for proposal to the Government.

## A CONTINUING STRATEGY FOR REFORM

This progress report, Accountable Management, is the first in a series of reports that the Government intends to make to Parliament and Canadians concerning improved management and control within government. Major issues have been of continuing importance for many years and work directed toward reaching both agreement and lasting solutions has been going on in central agencies and in departments and agencies across government.

The Auditor General, the Lambert Commission, the Economic Council of Canada, the Business Council on National Issues, the D'Avignon Committee, and numerous other groups, organizations and individuals both inside and outside government have highlighted significant concerns and opportunities concerning improved accountability for the use of public resources. The reforms described in the previous sections of this Report constitute major changes and advancements in the management of government. The Government is continuing its review of other areas, for example:

- accountability of Crown agencies including Crown corporations;
- the role of organizations providing common services to government;
- human resource management;
- appointment, appraisal and accountability of deputy heads of departments and agencies; and
- parliamentary reform, particularly with respect to streamlining the committee system.

### Accountability of Crown Agencies

The Lambert Commission advocated significant improvements in the framework of management and accountability of Crown agencies, described by the Commissioners as "now comprising virtually a second public service." Crown agencies include corporations as well as groups of a regulatory, granting, deciding and advisory nature.

The President of the Treasury Board has been given a separate mandate by the Prime Minister to review the Government's policy governing the functioning of Crown corporations. This is a major topic which has been the subject of wide discussion and proposals for change are now being finalized.

Appropriate frameworks for other Crown agencies of a regulatory, advisory, and adjudicative nature are being reviewed by the Privy Council Office. These reviews are addressing the recommendations of the Economic Council of Canada, the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform, the Lambert Commission, the Law Reform Commission (Working Paper No. 25) on Independent Administrative Agencies) and the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments (Fourth Report).

### Common Service Organizations

The Treasury Board is currently clarifying policies concerning the provision of common services and the roles of common service organizations, central agencies and the departments involved. The Government has already approved in principle the concept of revenue dependency for Department of Public Works accommodation services, subject to assessing that the overall management benefits attributed to the concept can be realized.

### Human Resource Management

Managing human resources within an enterprise employing more people than any other single employer in Canada represents a major undertaking and it has been the subject of ongoing review in an effort to ensure that the public service remains relevant and responsive to an ever-changing environment. Treasury Board and the Public Service Commission are jointly developing proposed reforms for consideration by the Government. These proposals will take into account the representations made by staff unions before various committees and study groups over the past several years. As well, the Treasury Board and the Public Service Commission are actively considering measures which would improve the staffing process and, at the same time, strike a proper balance between the need for an independent guarantee of the merit principle on the one hand and the need for managerial accountability on the other.

### Appointment, Appraisal and Accountability of Deputy Heads

Recognizing the importance of the deputy head's management role, the Government is taking steps to develop a more formal procedure for setting both individual and departmental goals, reviewing performance and determining accountability.

### Parliamentary Reform

A question of major significance to all Members of Parliament and students of government is that of parliamentary reform. Consideration of this concern, in terms of both the Lambert recommendations and other recent proposals, belongs appropriately to all Members. The Government hopes there will be an opportunity in the coming months for Members to address these questions.

\* \* \* \* \*



These continuing initiatives are evidence of the serious and ongoing commitment on the part of the Government to improve management and control of financial and human resources across government for the benefit of all Canadians. As action continues and issues are resolved, Parliament and the Canadian people can expect further reports of progress in achieving more accountable management in the Government of Canada.



SOURCES FOR OTHER PUBLICATIONS  
ON SPECIFIC REFORM MEASURES

1. Policy and Expenditure Management System:

"Guide to the Policy and Expenditure Management System", 1980

Distribution Centre  
Treasury Board of Canada  
Place Bell Canada  
160 Elgin Street  
Ottawa K1A 0R5

2. Fiscal Plan:

"The Budget", October 28, 1980 and "The Medium Term Prospects for the Canadian Economy 1980-1985", October 28, 1980

Department of Finance  
Printing Production & Distribution  
Place Bell Canada  
160 Elgin Street  
Ottawa K1A 0A6

3. Reform of the Estimates:

News Release of February 25, 1981 and "News Kit"

Distribution Centre  
Treasury Board of Canada  
Place Bell Canada  
160 Elgin Street  
Ottawa K1A 0R5

4. Management Category:

"The New Management Category - What it Means to You", September, 1980

Management Category Conversion  
19th Floor, West Tower  
L'Esplanade Laurier  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario  
K1A 0M7

5. Training Policy:

News Release 80-51 of September 12, 1980 on "Highlights of New Staff Training Policy"

Distribution Centre  
Treasury Board of Canada  
Place Bell Canada  
160 Elgin Street  
Ottawa K1A 0R5

6. 'Revenue Dependency - Accommodation Program:

"Revenue Dependency Announcement", March, 1981

Public Works Canada  
Information Services  
Office C-212  
Sir Charles Tupper Building  
Riverside Drive  
Ottawa K1A 0M2







AUTRES PUBLICATIONS SUR DES MESURES  
DE REFORME PARTICULIÈRES - SOURCES

1. Système de gestion des politiques et des dépenses:  
"Guide du système de gestion des politiques et des dépenses", 1980

Centre de distribution  
Conseil du Trésor du Canada  
Place Bell Canada  
160 rue Elgin  
Ottawa KIA 0R5

2. Le Plan financier:

"Le budget", 1e 28 octobre 1980 et "Les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne 1980-1985", octobre 1980

Ministère des Finances  
Production des imprimés et distribution  
Place Bell Canada  
160 rue Elgin  
Ottawa KIA 0A6

3. La réforme du Budget des dépenses:

Communiqué du 25 février 1981 et trousse d'information

Centre de distribution  
Conseil du Trésor du Canada  
Place Bell Canada  
160 rue Elgin  
Ottawa KIA 0R5

4. La catégorie de la gestion:

"La nouvelle catégorie de la gestion - Sa signification pour vous"  
Septembre 1980

Intégration à la catégorie de la gestion  
19e étage, Tour ouest  
L'esplanade Laurier  
300 avenue Laurier ouest  
Ottawa KIA 0M7

5. La politique en matière de formation:

Communiqué du 12 septembre 1980 sur "Les points saillants de la nouvelle formation du personnel"

Centre de distribution  
Conseil du Trésor du Canada  
Place Bell Canada  
160 rue Elgin  
Ottawa KIA 0R5

6. L'autofinancement - Programme des locaux:

"Annonce de l'adoption du régime d'autofinancement", mars 1981

Travaux publics Canada  
Services d'information  
Pièce C-212  
Promenade Riverside  
Ottawa KIA 0M2



La réforme parlementaire est une question qui préoccupe au plus haut point l'ensemble des députés et ceux qui étudient l'appareil gouvernemental. L'étude de cette question, à la lumière des recommandations de la Commission Lambert et d'autres propositions récentes, est à juste titre, du ressort de l'ensemble des députés. Le gouvernement espère que les députés auront l'occasion d'aborder ces questions dans les mois à venir.

\* \* \* \* \*

Ces initiatives soutenues constituent la preuve du sérieux et de la constance de l'engagement du gouvernement en vue d'améliorer la gestion et le contrôle des ressources financières et humaines de toute l'administration gouvernementale pour l'avantage de tous les Canadiens. Au fur et à mesure que les mesures seront prises et que les questions seront réglées, le Parlement et le peuple du Canada peuvent s'attendre à d'autres rapports sur les progrès accomplis en vue d'accroître l'imputabilité de la gestion au sein du gouvernement du Canada.

Le Président du Conseil du Trésor s'est vu confier par le Premier ministre un mandat distinct l'enjoignant d'étudier la politique gouvernementale régissant le fonctionnement des sociétés de la Couronne. Il s'agit là d'une question primordiale qui a fait l'objet de nombreux entretiens, et des projets de réforme sont en voie d'achèvement.

Le Bureau du Conseil privé étudie actuellement le cadre propre aux organismes de réglementation, de consultation et de décision. Ses examens donnent suite aux recommandations du Conseil économique du Canada, du Groupe de travail parlementaire sur la réforme de la réglementation, de la Commission Lambert, de la Commission de réforme du droit (document de travail n° 25 - sur les organismes administratifs autonomes) et du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (quatrième rapport).

#### Imputabilité des organismes de services communs

Le Conseil du Trésor met actuellement à jour les politiques relatives à la prestation des services communs et le rôle des organismes de services communs, des organismes centraux et des ministères visés. Le gouvernement a déjà approuvé en principe l'introduction de la notion d'autofinancement dans le cas des services d'immuables du ministère des Travaux publics, sous réserve d'une évaluation montrant que les avantages globaux de gestion attribués à cette notion sont réalisables.

#### Gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines au sein d'une entreprise qui emploie plus de personnes que n'importe quel autre employeur au Canada constitue une entreprise importante et elle a fait l'objet d'un examen continu visant à assurer que la Fonction publique demeure appropriée et sensible à un environnement sans cesse en évolution. Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique travaillent conjointement à l'élaboration de propositions à soumettre au gouvernement. Ces propositions vont tenir compte des demandes que les représentants syndicaux expriment devant divers comités et groupes d'étude depuis plusieurs années. De même, le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique poursuivent activement l'étude de mesures destinées à la fois à améliorer le processus de dotation et à établir l'équilibre approprié entre la nécessité de garantir l'impartialité et le principe du mérite d'une part, et celle de l'imputabilité de la gestion, d'autre part.

#### Nomination, évaluation et imputabilité des sous-chefs

Le gouvernement, reconnaissant l'importance du rôle de gestion dévolu aux sous-chefs, est à l'instaurer des mesures visant à la mise en place d'une procédure plus formelle de détermination des objectifs individuels et ministériels, d'évaluation de la performance et d'établissement de l'imputabilité.

## STRATEGIE PERMANENTE DE REFORME

7

Ce rapport intermédiaire, sur l'imputabilité de la gestion, est le premier d'une série de rapports que le gouvernement entend soumettre au Parlement et aux Canadiens et qui portent sur l'amélioration de la gestion et du contrôle au sein du gouvernement. Des questions importantes n'ont cessé de retenir l'attention depuis plusieurs années, alors que les organismes centraux et les ministères et organismes dans tout le gouvernement ont déployé des efforts pour parvenir à la fois à un consensus et à des solutions durables.

Le Vérificateur général, la Commission Lambert, le Conseil économique du Canada, le Comité D'Avignon sur la gestion du personnel et le principe du mérite, et bon nombre d'autres groupes, organismes et particuliers tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement ont soulevé des questions importantes et proposé des possibilités concernant l'amélioration de la comptabilité des ressources publiques. Les changements qui ont été présentés plus tôt dans ce rapport représentent une réforme d'envergure et un net progrès dans la gestion du gouvernement. Le gouvernement poursuit l'examen de mesures dans d'autres domaines, par exemple:

- l'imputabilité des organismes de la Couronne, y compris les sociétés de la Couronne;
- le rôle des organismes qui fournissent des services communs au gouvernement;
- la gestion des ressources humaines;
- la nomination, l'évaluation du rendement et l'imputabilité des sous-chefs des ministères et organismes; et
- la réforme parlementaire, surtout la rationalisation du système de comités.

### Imputabilité des organismes de la Couronne

La Commission Lambert préconisait des changements importants au cadre de gestion et d'imputabilité des sociétés de la Couronne qui, selon les commissaires, "forment virtuellement une deuxième fonction publique". Les organismes de la Couronne comprennent les sociétés ainsi que les groupes de réglementation, de décision, de consultation et de subvention.



Si l'évaluation du rendement et l'imputabilité doivent avoir une véritable signification, il doit exister un moyen de répondre à ces évaluations. Ceux dont le rendement est élevé seront récompensés, mais il importe de pouvoir prendre des mesures efficaces à l'égard de ceux dont le rendement laisse constamment à désirer. Le gouvernement considère que l'autorité requise pour renvoyer de tels employés doit être plus clairement établie, étant entendu que les gestionnaires auront déjà fait le nécessaire pour corriger les faiblesses constatées. Des mesures dans ce sens font actuellement l'objet d'une étude par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique, avant d'être soumises au gouvernement.

- un service ministériel destiné à évaluer l'efficacité de la planification des ressources humaines en général, et des politiques et programmes de formation en particulier, qui tiendra notamment à jour un registre des activités de formation et des évaluations de l'efficacité de la formation dont ont bénéficié les employés.

Chaque année, les ministères seront tenus de préparer un plan de formation d'ensemble comprenant une évaluation de leurs besoins globaux de formation, la nature des activités qu'ils envisagent pour faire face à ces besoins en s'appuyant sur leurs propres ressources, et une description plus détaillée de leurs besoins de formation dans tous les services.

Les ministères et les organismes gouvernementaux sont responsables de l'établissement de leurs propres politiques et procédures destinées à évaluer l'efficacité de leurs programmes de gestion des ressources humaines en général et de la formation en particulier. Ils ont aussi la responsabilité de mettre sur pied les évaluations régulières des résultats des programmes de formation ministériels et de l'évaluation de l'efficacité des programmes de formation suivis par leurs employés. Il est essentiel que les réactions à ces programmes de formation soient recueillies de manière à déterminer s'ils satisfont aux besoins du ministère et de l'individu. Cette réaction s'appuie sur des questionnaires ou des tests à la fin de la période de formation et, lorsque cela est possible, sur une observation systématique et objective du travail du stagiaire afin de mesurer les changements de l'évolution de son rendement. Le Conseil du Trésor évaluera les résultats d'ensemble des politiques et programmes de formation du gouvernement afin de s'assurer que les objectifs de politique en matière de formation sont bien respectés.

### Évaluation de la gestion

Le gouvernement continue à partager la conviction, défendue par la Commission Lambert, que les gestionnaires des ministères constituent le facteur clé de la réalisation efficace et efficiente des programmes. En juillet 1979, une nouvelle politique de revue du rendement et de l'appréciation des employés a été approuvée et promulguée. Elle exige des sous-chefs qu'ils veillent à ce que des objectifs soient fixés pour chaque gestionnaire; que ces objectifs mettent l'accent sur les problèmes et les priorités les plus importants du secteur de responsabilités du gestionnaire, et qu'ils constituent une base objective de mesure de son rendement.

La nouvelle politique rendra les gestionnaires responsables de la planification et du perfectionnement de leur équipe de gestion. Un facteur particulièrement important dans ce domaine sera la mise en place d'une nouvelle méthode de description des postes de gestion, qui comportera un énoncé des domaines d'imputabilité assignés à chaque gestionnaire. Cet affinement du système actuel d'examen du rendement devrait être terminé vers la fin de 1981.

L'annexe du présent rapport fournit les précisions nécessaires pour obtenir le texte complet de cette politique. Celle-ci affirme l'intention du gouvernement de s'assurer que ses employés bénéficient de cours de formation, lorsque cela est nécessaire ou approprié, afin de satisfaire aux objectifs généraux suivants :

- assurer l'existence d'une Fonction publique de très grande qualité grâce à des individus qui ont les connaissances et compétences personnelles et professionnelles pour élaborer et mettre en oeuvre des politiques et des programmes gouvernementaux de manière efficace et efficiente; et
- subvenir aux futures besoins de la Fonction publique en matière d'employés qualifiés.

Le gouvernement a pour politique de former les employés afin qu'ils puissent s'acquitter des tâches qui leur sont assignées avec efficacité et efficience et d'une manière qui respecte le caractère et les besoins particuliers du Canada et de ses habitants.

Compte tenu de la politique gouvernementale ou des besoins opérationnels identifiés par les gestionnaires des ministères et organismes particuliers, le gouvernement est responsable d'assurer la formation dans le cas de besoins opérationnels clairement identifiés ou de besoins qu'il a lui-même déterminés dans l'ensemble de la Fonction publique. La responsabilité du gouvernement, en tant qu'employeur, n'implique pas que tout employé ait le droit d'accéder à la formation, quelles que soient les circonstances.

Les facteurs suivants sont indispensables à l'élaboration de plans de formation ministériels efficaces et à la réalisation des objectifs d'ensemble du gouvernement en matière de formation :

- une politique fonctionnelle et précise d'évaluation du rendement des employés, qui identifie clairement leurs besoins en matière de formation ainsi que l'intérêt ou les besoins manifestés dans le domaine de formation (les gestionnaires seront responsables de l'identification et de la justification de la nécessité d'une telle formation et leur propre appréciation du rendement sera partiellement fondée sur la manière dont ils auront réagi sur ce point);
- un service ministériel de planification des ressources humaines destiné à identifier les besoins et l'apport futurs de personnel et des besoins futurs en matière de formation;
- un service de test ou d'évaluation des besoins des employés en matière de formation; et



Avec le système de nomination à un niveau, les sous-chefs pourront, et devront, établir des stratégies précises en matière de ressources humaines pour l'affectation et le perfectionnement du personnel du ministère qui

- prévoient le nombre et les types de compétences de gestion qui seront requis;

- prévoient les vacances de postes et les besoins en matière de perfectionnement;

- conduisent à l'établissement de plans ou de programmes destinés à satisfaire à ces besoins; et

- assurent le perfectionnement du personnel de gestion.

Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique travaillent de concert pour établir un système d'information central sur les ressources de gestion qui fournira des renseignements sur les compétences, l'instruction et l'expérience des membres de la catégorie de la gestion afin d'appuyer le processus de planification des ressources humaines et de fournir des données de base qui faciliteront les décisions en matière de sélection ou de réaffectation.

La nouvelle catégorie de la gestion a fait l'objet d'un long et soigneux travail de planification afin qu'elle devienne l'élément clé d'une meilleure gestion dans l'ensemble de la Fonction publique. Elle est fondée sur l'idée que les programmes, les personnes et les fonds doivent être gérés, et pas simplement administrés. Elle donne aux gestionnaires des pouvoirs plus étendus et une plus grande liberté d'action en échange d'une plus grande imputabilité vis-à-vis des résultats obtenus.

### Formation et perfectionnement

Le gouvernement estime que la formation constitue un élément essentiel de la conduite de ses affaires; elle n'a rien d'extravagant ni de frivole et ne doit donc pas être sacrifiée aux pressions qui continuent d'être exercées en faveur de restrictions financières. D'ailleurs, on ne doit pas se lancer à corps perdu dans la formation et le perfectionnement pour le simple plaisir de le faire mais on doit les aborder dans un esprit d'économie et dans le but d'atteindre des objectifs bien définis qui soient conformes aux besoins réels de gestion.

Dans le cadre d'un programme où la fonction de formation au sein du gouvernement est suivie de très près, une nouvelle politique a été annoncée en juin 1980. Celle-ci a pour but d'assurer que cette fonction serve de manière plus précise les besoins de la Fonction publique en période d'austérité.

Le nouveau programme de la catégorie de la gestion est décrit en détails dans la publication commune du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique qui figure dans l'annexe du présent rapport. En bref, il présente les caractéristiques suivantes :

- un système de classification uniforme pour tous les gestionnaires;

- un nouveau système de rémunération;

- une plus grande souplesse de la méthode de dotation des postes de gestion;

- un système de planification des ressources humaines;

- des critères révisés pour la sélection des gestionnaires; et

- un programme de formation à l'intention des gestionnaires.

Le système actuel de nomination à un poste sera remplacé par celui de nomination à un niveau, qui donne plus de souplesse au processus de dotation. Dans le premier cas, une personne ne peut passer à un poste de même niveau sans l'approbation de la Commission de la Fonction publique. Ce système a entraîné diverses difficultés :

- les sous-chefs ont souvent été dans l'impossibilité d'affecter rapidement leurs gestionnaires pour répondre à l'évolution des besoins;

- les affectations aux fins de perfectionnement ont été rares; et

- des retards administratifs se sont produits dans la dotation du fait que chaque passage d'un poste à un autre était considéré comme une nomination.

La nomination à un niveau réduira à leur minimum les obstacles à un système souple d'affectations du personnel supérieur, tout en apportant les lignes directrices et garanties nécessaires à une progression normale de la carrière. Le contrôle central sur les passages d'un poste à l'autre au sein d'un même ministère sera supprimé, ce qui permettra aux sous-chefs de changer une personne de poste quel que soit son niveau par rapport à la classification du poste où on veut la placer.

Cela signifie que la responsabilité et l'imputabilité du sous-chef sont plus nettement établies en ce qui concerne l'optimisation de l'efficacité des programmes par le jeu de l'affectation des ressources en matière de gestion en temps et lieu utiles. À l'avenir, le sous-chef sera en mesure de prendre rapidement les décisions exigées par la situation, et avec un minimum de complications administratives.

Les diverses innovations apportées sur le plan des politiques et destinées à accroître l'imputabilité de la gestion du personnel exigent qu'une place plus importante soit faite à la fonction de gestion des ressources humaines au sein des ministères. Cela exigera que le responsable du personnel de chaque ministère prenne une part très active à la planification et à la gestion ministérielles. On l'encourage depuis quelque temps à participer activement aux travaux de l'équipe de gestion ministérielle auprès de laquelle il devra jouer un rôle constructif de conseiller en ce qui concerne les effets pour les ressources humaines des décisions prises en matière de programmes. Bien que ce soit le gestionnaire et non le spécialiste du personnel qui est responsable de la gestion des ressources humaines en général, l'agent du personnel est responsable des conseils qu'il donne aux gestionnaires sur toute une gamme de procédures qui, de par la nature et la taille du gouvernement, sont complexes et hautement spécialisées. Dans un proche avenir, le Conseil du Trésor publiera des éclaircissements sur les rôles et les responsabilités des cadres du personnel à qui il appartient de fournir aux ministères des conseils qui garantiront le maintien d'une chaîne de responsabilités clairement établies dans le domaine de la fonction du personnel.

### La catégorie de la gestion

La création d'une nouvelle catégorie de la gestion constitue une importante mesure destinée à faciliter les affectations et le perfectionnement des cadres supérieurs, dans un contexte de plans de main-d'oeuvre renforcés.

D'une façon générale, la création de la catégorie de la gestion permet d'atteindre trois objectifs :

- elle rend les gestionnaires plus conscients de leur rôle et donne plus de force à la notion de gestion;
- elle établit un système uniforme et commun de rémunération des gestionnaires, ce qui les encourage à optimiser leur efficacité et leur efficacité; et
- elle favorise l'utilisation et le perfectionnement optimaux des ressources en matière de gestion en donnant plus de latitude aux sous-ministres pour répartir, perfectionner et gérer leurs équipes de gestion.

Ce nouveau plan représente l'aboutissement de plusieurs années d'un travail auquel le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique ont associé leurs efforts. Afin que ses principes soient bien compris et soient largement acceptés, des sous-chefs et des cadres de gestion supérieure ont participé à toutes les étapes de la phase d'élaboration, et continueront à prendre part aux phases de mise en oeuvre et d'exploitation.



## Évaluation de l'administration du personnel

L'évaluation de l'administration du personnel consiste actuellement en une vérification effectuée par la Commission de la Fonction publique des pouvoirs en matière de dotation et en un examen du système de classification des ministères par les vérificateurs du Conseil du Trésor. De plus, le Conseil du Trésor effectue des évaluations annuelles du rendement ministériel dans un certain nombre de secteurs de politiques, tels que l'égalité d'emploi pour la femme, la formation et le perfectionnement, et les relations de travail. Quant à la Commission de la Fonction publique, elle procède à des évaluations annuelles de la dotation déléguée.

Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique ont poursuivi leurs efforts pour trouver des moyens d'élaborer un système exhaustif d'évaluation et de vérification de la gestion du personnel dans les ministères et les organismes, et une politique conjointe sera publiée dans un proche avenir.

Afin de renforcer la mesure du rendement des ministères dans l'exercice des responsabilités qui leur ont été déléguées sur le plan du personnel, des critères de rendement sont progressivement incorporés aux politiques gouvernementales en matière de personnel. Une fois qu'ils seront combinés avec l'évaluation permanente des politiques de dotation conduite par la Commission de la Fonction publique, ils permettront de disposer d'un "modèle de vérification de la gestion" et fourniront un cadre plus complet à l'évaluation de la qualité de l'administration du personnel dans les ministères.

## Planification en matière de personnel

Une nouvelle politique de planification de la gestion du personnel a été approuvée et promulguée en février 1979 dans les ministères et organismes fédéraux. Cette politique a pour but de permettre aux gestionnaires de prendre une part active à l'identification et à la planification des besoins en matière de personnel requis pour atteindre les objectifs des programmes. Elle leur fournit un ensemble cohérent de procédures qui leur permet de travailler avec des conseillers financiers et des conseillers en matière de personnel à la mise en oeuvre de plans destinés à atteindre les objectifs fixés pour les programmes et les ressources humaines d'une manière efficace et efficiente, et conformément aux politiques et priorités du gouvernement. Pour satisfaire aux exigences de cette politique, les ministères et organismes doivent déterminer, au moins une fois par an, les répercussions sur la gestion du personnel de leurs objectifs globaux et de leurs prévisions de besoins. Ils sont invités à élaborer des plans de gestion du personnel afin de déterminer les mesures les plus importantes à prendre sur ce plan pour que les résultats désirés soient obtenus et pour que la planification des ressources humaines devienne une partie intégrante de la planification des programmes et de la planification financière.

L'imputabilité des gestionnaires en matière de gestion des ressources humaines pourrait être accrue dans la mesure où on leur donne des pouvoirs correspondant à leurs responsabilités pour l'organisation et la dotation de leurs programmes. Les mesures nouvelles présentées ci-dessous reflètent la volonté du gouvernement d'établir un meilleur système d'imputabilité en ce qui concerne les responsabilités des gestionnaires relatives au personnel. Le gouvernement a entrepris un programme de réforme comprenant une large gamme d'objectifs et de critères de qualité dans la fonction de gestion du personnel.

#### Pouvoirs en matière de personnel

Le Conseil du Trésor a traditionnellement recours à la pleine délégation des pouvoirs aux sous-chefs en matière d'organisation et de classification, pour tous les postes immédiatement au-dessous du niveau hiérarchique des sous-ministres adjoints et équivalents, en excluant les hauts responsables des finances et du personnel. La création de ces postes de très haut rang est approuvée par le Conseil du Trésor afin de maintenir un équilibre généralisé dans l'ensemble des services en ce qui concerne le nombre, la répartition et les responsabilités des postes des niveaux les plus élevés.

Le niveau de délégation de pouvoirs accordé par le Conseil du Trésor aux ministères est conforme aux pouvoirs en matière d'organisation et de classification. Certaines différences se sont produites dans les délégations de pouvoirs en matière de dotation accordées par la Commission de la Fonction publique. La situation évoluera énormément grâce à la création de la nouvelle catégorie de la gestion; le sous-chef pourra alors assigner les responsabilités au sein de son ministère sans avoir à obtenir l'autorisation de la Commission de la Fonction publique pour chaque mutation à des postes de direction ou de gestion supérieure. Grâce à ce nouveau système, il aura beaucoup plus de latitude pour harmoniser les talents de l'équipe de gestion avec les tâches ou responsabilités particulières.

En outre, la Commission de la Fonction publique étudie la possibilité de déléguer également ses pouvoirs de dotation dans le cas de certaines nominations au niveau de la gestion supérieure. Cette délégation serait accordée aux ministères s'étant acquittés de manière satisfaisante de la fonction de dotation et observant des critères et des normes de sélection appropriés.

On attend de ce système qu'il institue beaucoup plus d'unité formelle entre la dotation et les autres délégations de pouvoirs en matière de personnel. Il permettra également d'évaluer avec plus de sûreté le degré d'efficacité des gestionnaires sur le plan de la gestion du personnel.

Comptable en chef

On a fait la nomination d'un Sous-Contrôleur général et on lui a attribué les responsabilités que les recommandations de la Commission Lambert proposaient pour le poste de Comptable en chef du Gouvernement du Canada. Le Contrôleur général a préféré donner au nouveau poste le titre de Sous-Contrôleur général - Elaboration des politiques, plutôt que celui de Comptable en chef.



Parmi les mesures particulières, prises au cours de 1980, pour mettre en application des systèmes de comptabilité basés sur les coûts, on peut citer les nouvelles politiques pour l'utilisation des fonds renouvelables, le partage des coûts entre ministères et l'imputation des frais aux organismes de services non communs.

Au fur et à mesure que progresse la réforme actuelle sur le Budget des dépenses, l'introduction du nouveau Système de gestion des politiques et des dépenses et, surtout, les améliorations qui découlent des programmes de PPCG, il deviendra de plus en plus nécessaire de mettre au point des systèmes comptables fondés sur les coûts.

#### Contrôle financier-actifs hors caisse

Le gouvernement est d'avis que les systèmes comptables des ministères devraient fournir un contrôle financier indépendant des actifs hors caisse, et surtout des actifs immobilisés et des stocks, sous réserve que dans certains cas le coût d'un tel contrôle pourrait être prohibitif. Bien qu'en règle générale un contrôle financier indépendant des stocks s'impose, le coût d'un contrôle des stocks de nature non financière pourrait dans certains cas dépasser les avantages à tirer de ce même contrôle. Le Conseil du Trésor, sur le conseil du Bureau du Contrôleur général, établira les conditions selon lesquelles un tel contrôle serait requis.

#### Personnel financier

Les recommandations de la Commission Lambert qui auraient pour effet de raffermir les rapports fonctionnels entre le Contrôleur général et le personnel financier, surtout les hauts responsables financiers des ministères, visent l'amélioration de la gestion financière dans les ministères. Le gouvernement accepte l'esprit des recommandations et effectue la plupart des changements proposés en ce sens, à la condition que le Contrôleur général n'ait pas une influence excessive ou n'empiète sur les pouvoirs des sous-ministres qui sont, en définitive, imputables de la gestion financière de leur ministère.

L'établissement des objectifs et, à l'avenir, de la base de l'évaluation des hauts responsables financiers a été effectué en partie au moyen des études de PPCG, qui résultent d'un ensemble d'améliorations de la gestion financière. Le programme relatif à chaque ministère est approuvé par le sous-ministre et le Contrôleur général. Dans le processus de sélection de nouveaux hauts responsables financiers, le Contrôleur général nomme un membre au comité chargé de sélectionner et de recommander une nomination.

En ce qui concerne la question de la formation, il existe désormais un mécanisme de certification pour ceux qui terminent un cours en gestion financière. On élabore actuellement un nouveau programme de formation conçu tout particulièrement pour les gestionnaires qui n'ont pas de responsabilités directes en gestion financière dans les ministères.

Cette pratique n'entraîne pas de coûts importants, étant donné que l'intérêt perdu sur les recettes est compensé par le gain qui résulte des délais correspondants dans le règlement des paiements. En d'autres termes, toute perte d'intérêt sur les encaisses transitant vers le gouvernement est compensée par des gains sur les intérêts des paiements provenant du gouvernement.

#### Tarifs concurrentiels des services bancaires

Conformément aux objectifs définis par la Commission Lambert, le gouvernement, en collaboration avec les banques et les autres organismes financiers, étudie activement les dispositions actuelles aux termes desquelles les banques fournissent des services au gouvernement et effectuent des transactions financières en son nom, à titre gratuit. L'allocation et la détermination de l'intérêt perçu sur l'encaisse du Receveur général sont également à l'étude, avec pour objectif d'accroître autant que possible les revenus dont bénéficierait ainsi le gouvernement. Des modifications indispensables de la Loi sur les banques ont aussi été approuvées par le Parlement afin de permettre le changement des dispositions actuelles. Des modifications indispensables à la Loi sur l'administration financière sont en préparation.

#### Virement direct de fonds

Le gouvernement est conscient des avantages potentiels, d'ailleurs notés par la Commission Lambert, du virement direct de fonds pour les versements faits de manière répétée à des particuliers, lorsque les circonstances s'y prêtent. Des systèmes pilotes ont été lancés pour les prêts garantis aux étudiants et les indemnités des agents des services extérieurs, et d'autres applications sont à l'étude. La Banque du Canada a également mis au point un système pour les Obligations d'épargne du Canada. Le gouvernement est favorable au recours aux virements directs de fonds lorsqu'il se traduit par des économies et une plus grande efficacité, mais il ne perd pas de vue la nécessité de tenir compte des répercussions possibles pour les autres parties impliquées dans les transactions. De plus, il y a un certain nombre de questions juridiques, techniques et organisationnelles qui devront être résolues avant de décider l'adoption générale de cette recommandation.

#### Systèmes de comptabilité

La Direction générale de la politique des systèmes et des normes du Bureau du Contrôleur général est chargée de guider les ministères dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le fonctionnement de systèmes de comptabilité basés sur les coûts. La politique a pour objet de les guider avec fermeté, sans pour cela exercer un contrôle direct de leurs systèmes, de manière à ne pas affaiblir l'imputabilité des gestionnaires ministériels.



La responsabilité globale de la gestion de l'encaisse du gouvernement incombe au ministère des Finances et est étroitement liée à la gestion de la dette publique. L'importance des paiements et des recettes du gouvernement et l'imprévisibilité de certaines de ces opérations, contraignent le gouvernement à conserver une encaisse considérable. Cette encaisse est, par exemple, soumise à d'importantes fluctuations à cause des opérations de change sur un marché international et sur le caractère forcé de discontinu des emprunts effectués par le gouvernement. Il lui faut également disposer de réserves suffisantes pour faire face aux situations imprévues et pour lui donner une certaine latitude en matière d'emprunts. En outre, son encaisse dépasse \$100 millions et lui rapporte un intérêt égal à 90 pour cent du taux de rendement des bons du Trésor. Il est donc peu probable qu'une encaisse réduite assurerait au gouvernement des gains financiers suffisants pour contrebalancer les avantages de la souplesse de manoeuvre dont il jouit dans les conditions actuelles.

Bien que le ministère des Finances soit responsable de la politique de gestion de l'encaisse, l'administration du Fonds du revenu consolidé a été confiée au Receveur général; son transfert au ministère des Finances, comme le proposait la Commission Lambert, n'offrirait en effet aucun avantage, car ce ministère a essentiellement pour mission d'élaborer des politiques. Il n'est pas souhaitable de l'entraîner dans le détail des activités administratives. Compte tenu de l'importance et de la complexité des questions relatives à la gestion de l'encaisse et de son exploitation au sein du gouvernement, les responsabilités doivent être déléguées jusqu'à un certain point, et la pratique de la spécialisation favorise un fonctionnement plus efficace. En outre, le fait que ce soit le Receveur général qui administre le Fonds du revenu consolidé contribue également à renforcer l'intégration de la planification et des systèmes de toute une série d'activités dont la responsabilité lui revient.

Au cours des sept dernières années, le Receveur général a progressivement accéléré le transfert des fonds sur des comptes bancaires rapportant un intérêt, afin de réduire les fonds en circulation. Il a également mis au point un système informatisé permettant de contrôler à intervalles réguliers la manière dont les ministères utilisaient l'encaisse pour la placer dans de tels comptes, et a établi des normes qui déterminent les conditions dans lesquelles les mouvements de fonds doivent être accélérés. Les dépôts quotidiens sont la règle, à l'exception de moins d'un demi pour cent du flux de liquidités annuelles pour lequel le coût de l'accélération du virement de l'encaisse dépasserait l'intérêt gagné grâce à cette opération.

Les méthodes en usage dans le gouvernement, correspondant, depuis bien des années, aux vues de la Commission qui estime que les montants supérieurs aux balances établies par contrat devraient commencer à récolter de l'intérêt dès le jour ouvrable suivant. Pour des raisons d'ordre technique, un délai d'un jour est observé avant que cet intérêt ne commence à courir, afin de déterminer les sommes payables et recevables par le gouvernement aux fins de règlement.



## IMPUTABILITE DE LA GESTION FINANCIERE

5

- 17 -

Afin d'appuyer le régime d'imputabilité de la gestion au sein du gouvernement, la Commission Lambert réclamait une comptabilité fondée sur les coûts, la comptabilité de l'actif hors caisse, une codification des systèmes comptables du gouvernement, des systèmes de comptabilité ministériels complets et un grand souci de la rentabilité de la gestion des encaisses du gouvernement. Le gouvernement approuve les objectifs déterminés par la Commission.

### Politique et pratique de la gestion de l'encaisse

Le gouvernement estime qu'un maximum d'efforts doit être consenti pour minimiser les coûts liés à la gestion des encaisses du gouvernement et l'utilisation que celui-ci fait des services contre paiement. Le gouvernement fédéral et les sociétés privées ont un objectif commun qui est celui d'essayer de gérer leur encaisse aussi efficacement que possible. Un certain nombre de différences importantes les séparent cependant et les conclusions inspirées par l'examen des pratiques des sociétés ne sont pas toujours nécessairement valables pour le gouvernement. À cause de sa taille, le gouvernement représente une exploitation beaucoup plus considérable qu'une société privée, si importante soit-elle, et toute active manipulation à court terme de son encaisse provoquerait vraisemblablement une instabilité des marchés financiers, sans que le gouvernement ne fasse pour autant des économies notables. D'autre part, ses objectifs en matière de gestion de son encaisse ne peuvent pas être considérés sans tenir compte de la politique fiscale et monétaire, de la politique des changes ou de celle de la gestion de la dette. Or, les responsabilités dans ces domaines doivent parfois prendre le pas sur les objectifs normaux de gestion de l'encaisse. D'ailleurs, à la différence de n'importe quel autre organisme de notre pays, les chèques du gouvernement fédéral ne sont pas tirés sur une banque commerciale, mais sur le compte du Receveur général.

Le gouvernement s'est donc doté de quelques-uns des services qui sont fournis aux autres organismes par leurs banquiers. Bien que ces différences entre le gouvernement et le secteur privé aient des répercussions sur certaines des recommandations de la Commission Lambert, le gouvernement accepte l'esprit dans lequel elles ont été faites.

Une claire définition des responsabilités et rôles respectifs des divers ministères qui ont à gérer une encaisse contribue à satisfaire à l'objectif majeur poursuivi par la Commission Lambert. Elle repose sur une assignation sans ambiguïté des responsabilités de gestion de l'encaisse. En outre, la coordination des plans et de l'exploitation est renforcée par des lignes de communication bien établies, et, en cas de nécessité, par des liens de travail étroits entre le ministère des Finances, le Receveur général, le Conseil du Trésor et la Banque du Canada.

Afin d'encourager les ministères à accorder la plus grande attention à cette exigence, le Conseil du Trésor rassemble actuellement un certain nombre de lignes directrices existantes pour en faire un guide de gestion exhaustif sur l'organisation et les rapports hiérarchiques. Ce guide sera mis à la disposition des ministères et reflètera les recommandations de la Commission Lambert en ce qui concerne l'attribution de responsabilités touchant aux résultats des programmes.

systématiques de toutes les activités du ministère afin d'informer les gestionnaires de l'efficience, du caractère économique et de l'efficacité des politiques, pratiques et contrôles de gestion interne.

Tous les grands ministères ont établi, ou sont en voie de le faire, un système complet de vérification interne. Le Bureau du Contrôleur général est responsable du contrôle de la fonction de vérification interne dans les ministères et passera en revue les programmes et rapports de vérification à l'occasion de l'examen des activités des groupes ministériels de vérification interne.

La politique de vérification préconise la création de comités de vérification dans les ministères. Il y a actuellement 25 ministères qui ont créé de tels comités. Le Contrôleur général est actuellement en train d'examiner la question de la participation de représentants du secteur privé à ces comités, comme l'a recommandé la Commission Lambert.

Le Bureau du Contrôleur général est responsable de fournir des directives en matière de politiques et de contrôler les vérifications internes dans les ministères au nom du Conseil du Trésor. Ces responsabilités fondamentales seraient compromises si le Bureau devait assumer le rôle de vérificateur du Bureau des services de vérification, dont la Commission royale avait suggéré le démantèlement et la reventilation des services entre les divers ministères et le Contrôleur général. Les services de ce Bureau continuent d'ailleurs à être requis, non seulement pour la vérification des petits ministères, mais également pour l'ensemble du pays, en particulier en ce qui concerne les services hautement spécialisés de vérification des dossiers de contracteurs et des accords fédéral-provinciaux.

### Organisation des ministères

Le gouvernement estime très souhaitable que les ministères soient organisés par centres de responsabilités directement reliés aux programmes, activités et sous-activités que l'on peut identifier à des ressources particulières et, dans toute la mesure du possible, à des résultats précis et mesurables, en fonction du déploiement des ressources. C'est en déterminant de telles responsabilités et en les plaçant sous le contrôle des gestionnaires que des individus peuvent être tenus responsables de l'établissement des plans et des résultats obtenus.

Il découle de cela que les sous-chefs sont essentiellement libres d'organiser leurs services en fonction des besoins de leurs ministères, à condition que les responsabilités soient réparties de façon claire et équilibrée. Ils sont tenus de considérer l'opportunité de faire en sorte que les hauts responsables du personnel et des finances du ministère relèvent directement d'eux.



Des progrès considérables ont été réalisés dans l'élaboration de politiques et la création d'un système d'évaluation des programmes. Les intentions du gouvernement en ce qui concerne la conduite et l'utilisation d'évaluations au sein des ministères ont été exposées dans un guide du Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes qui est à la veille d'être publié.

Les ministères sont beaucoup mieux en mesure aujourd'hui d'évaluer les programmes. En cas de besoins, des groupes d'état-major appropriés, voire, dans certains cas, des ressources réorientées, sont fournis pour entreprendre les activités requises. La Direction de l'évaluation des programmes du Bureau du Contrôleur général aide individuellement les ministères à établir des services d'évaluation des programmes en instituant des séminaires de formation, en fournissant des conseils spécialisés et, en particulier, en mettant à leur disposition des agents de liaison pour leur apporter aide et conseils. Grâce à ces mesures, ainsi qu'à celles prises par certains ministères, douze ministères ont maintenant l'organisation de base nécessaire pour effectuer des évaluations de programmes de qualité, et leur nombre devrait passer à plus de 20 dès le milieu de 1981.

Le rôle que joue le Conseil du Trésor sur le plan de l'évaluation, par l'intermédiaire du Bureau du Contrôleur général, est destiné à fournir aux ministères des directives et des normes en matière de politiques, et de suivre de près leurs activités dans ce domaine. Ces responsabilités essentielles se trouveraient compromises si le Bureau du Contrôleur général devait aussi être directement responsable de l'évaluation des programmes ministériels, comme le recommandait la Commission Lambert. Si le Conseil du Trésor ou un Comité des politiques du Cabinet estime qu'une évaluation s'impose, celle-ci sera normalement assurée par le ministère concerné. Le Bureau du Contrôleur général peut apporter son aide en amonçant l'évaluation, en établissant le mandat du groupe qui en sera chargé, et en assurant le contrôle de son déroulement afin de mieux garantir l'objectivité et la qualité de l'étude qui en résultera. Lorsqu'une évaluation demandée par des ministres porte sur les programmes de plusieurs ministères, le Bureau du Contrôleur général a également pour rôle de coordonner les activités des divers ministères.

Il est prévu que les exigences en matière d'évaluations du Conseil du Trésor et des autres comités du Cabinet, quelles qu'elles soient, seront intégrées au processus de planification normal de l'évaluation des programmes ministériels.

## Vérification interne

Le Bureau du Contrôleur général, au nom du Conseil du Trésor, a élaboré des normes de vérification nouvelles et plus complètes, qui, une fois approuvées, étendront le champ des contrôles internes au-delà des fonctions financières traditionnelles. Ces normes précisent que la vérification interne englobera la revue et l'évaluation

## Amélioration des pratiques et des contrôles en matière de gestion

Le Conseil du Trésor a, par l'intermédiaire du Bureau du Contrôleur général, mis au point un programme de coopération avec les ministères destiné à perfectionner les pratiques et contrôles en matière de gestion (PPCG). Grâce à cette participation aux plans d'action de PPCG, le Bureau du Contrôleur général et les ministères sont en train de réunir les moyens requis par ces derniers pour créer ce nouveau cadre de gestion. Ces plans prévoient notamment des changements qui leur permettront de disposer d'un processus de planification totalement intégré, depuis les objectifs stratégiques jusqu'aux plans de travail, dont les résultats constitueront la justification des demandes de ressources. Les plans et niveaux de ressources approuvés seront donc utilisés pour établir des contrôles efficaces de l'exploitation, et des contrôles adéquats et indépendants de l'efficacité des services constitueront un élément normal de la gestion au niveau des ministères. La réussite de PPCG est essentielle pour préparer ceux-ci à participer au nouveau système de gestion des dépenses.

## Examen du rendement des ministères

Le Conseil du Trésor reconnaît qu'il est souhaitable d'établir un système d'examen cycliques du rendement des ministères et a l'intention de modifier progressivement ses systèmes et procédures d'information afin de faciliter cette mesure. Dans cette optique, on étudie précisément le remplacement des prévisions de programmes ministériels par le plan d'exploitation dans le cadre de ce nouveau système de gestion des politiques et des dépenses. Cela constituera un élément utile de l'organisation du type d'information requis par le Conseil du Trésor pour permettre aux ministères de donner leur accord de principe aux plans ministériels pluriannuels, d'identifier les résultats particuliers à atteindre et d'effectuer des examens après-coup du rendement. Il faudra bien entendu du temps pour raffiner cet instrument et les autres qui sont à l'étude. Des mesures complémentaires, notamment la planification des vérifications et des évaluations soumise aux directives du Contrôleur général, devront être mises en oeuvre, afin de donner plus de poids à cette importante innovation.

## Evaluation des programmes

Comme on l'a vu dans la description du Système de gestion des politiques et des dépenses, des dispositions ont été prises pour évaluer tous les programmes ministériels susceptibles de l'être. Elles feront appel à un plan d'évaluation annuel détaillé soumis par ministère, qui établira un calendrier d'évaluation faisant partie intégrante du Plan d'exploitation du ministère. Le gouvernement approuve la recommandation de la Commission Lambert qui propose que les ministères réclament collectivement une évaluation des programmes particuliers dont ils souhaitent l'examen.

Afin d'accroître l'imputabilité vis-à-vis du Parlement, le gouvernement doit veiller à ce qu'il existe de saines pratiques de gestion et d'imputabilité au sein de ses services - à la fois dans les ministères mêmes et à l'égard des ministres qui doivent rendre compte devant le Parlement.

Les stratégies globales et les plans d'exploitation décrits dans le cadre du système de gestion des politiques et des dépenses sont les pierres angulaires de l'imputabilité au sein du gouvernement. Il ne suffit cependant pas d'avoir de tels plans; ceux-ci doivent faire partie d'un système de contrôle de la gestion qui constitue le fondement de toute imputabilité. Comme le recommandait la Commission Lambert, les stratégies globales et les plans font partie intégrante d'un système général de gestion dont les composantes sont interactives. Celles-ci comprennent notamment les contrôles budgétaires, l'organisation appropriée des ministères afin d'identifier les responsabilités des gestionnaires, des méthodes appropriées d'imputabilité de ces gestionnaires, la possibilité pour eux de disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour obtenir les résultats attendus, et un examen rigoureux et systématique des activités en cours grâce à un contrôle interne et à une évaluation du programme.

#### Planification et contrôle du budget des ministères

Une fois approuvées par les ministres, les plans d'exploitation constituent un contrôle et des directives bien définis présentés sous formes d'objectifs et de plafonds budgétaires et il appartient alors aux ministères d'atteindre leurs objectifs sans dépasser ces plafonds. À cet égard, le gouvernement vise à tenir les ministères responsables de la réalisation de leurs objectifs avec un minimum de directives de la part des organismes centraux, sur la manière précise d'y parvenir. Sur le plan interne, les ministères sont tenus d'élaborer des programmes d'exploitation à plus court terme afin de faciliter la planification et le contrôle des efforts déployés par les gestionnaires à tous les niveaux pour atteindre les objectifs définis au cours de l'année budgétaire. Cela exige l'établissement d'objectifs annuels précis pour tous les gestionnaires, qui tiennent compte des contraintes imposées par les ressources financières et humaines dont ils disposent et qui sont soumis aux autres exigences juridiques ou politiques, quelles qu'elles soient, du gouvernement. Les systèmes financiers et comptables destinés à appuyer ce régime sont examinés ci-dessous au chapitre 5 sur l'imputabilité de la gestion financière.



quelque temps au système de rapport du gouvernement. Grâce aux rapports directs qu'il entretenait avec ses homologues provinciaux et grâce au GICA, le Contrôleur général est en mesure de contacter les cadres provinciaux et de procéder avec eux à des échanges de vues.

Apérçu du programme: axé sur l'efficacité et l'efficience des objectifs, des plans et du programme;

Analyse par activité: axé sur les besoins financiers et le rendement prévu afin de justifier les ressources demandées; et

Renseignements supplémentaires: portant sur les analyses d'articles de dépenses, les années-personnes et l'information additionnelle ayant trait à certains aspects du Budget des dépenses.

Le projet de rapport au Parlement doit être mis en vigueur sur une Période de quatre ans. Outre le Plan de dépenses du gouvernement et les Affectations de crédits, des modèles du Plan des dépenses du programme seront établis en 1980-1981 pour cinq ministères. Les autres ministères seront choisis les uns après les autres et viendront rejoindre les cinq premiers au cours des trois années suivantes. L'élaboration d'une méthode révisée de rapports annuels ministériels et de Comptes publics, conforme à la nouvelle présentation du Budget des dépenses, est également en préparation. Compte tenu des délais qui s'écouleront entre l'élaboration des Plans des dépenses de programme et la collecte de l'information qui découlera de leur mise en oeuvre, le gouvernement a l'intention de mettre au point des modèles de Comptes publics dans l'année qui suivra l'introduction du nouveau Budget des dépenses.

#### Affectation nette

L'affectation nette correspond à la pratique selon laquelle les recettes du gouvernement provenant de la vente de biens et de services au public se trouvent annulées par les dépenses afférentes, le Parlement n'ayant qu'à voter les dépenses nettes après annulation. Cette pratique a fait l'objet de points de vue différents depuis le début de l'étude de la Commission Lambert, qui s'est opposée à cette pratique, et de l'étude d'une Commission royale présédente, la Commission Glasco, qui endossait cet usage. Le Conseil du Trésor, par l'entremise du Bureau du Contrôleur général, a évalué les arguments favorables et défavorables à la pratique et il en est venu à la conclusion qu'il s'agit là d'un mécanisme financier utile, peut-être essentiel, lorsqu'il est appliqué selon des critères définis.

#### Coopération avec les provinces

Poursuivant ses efforts pour améliorer l'information que reçoit le Parlement, le gouvernement, par l'intermédiaire du Bureau du Contrôleur général, étudie diverses autres options pour déterminer les normes qui devront être suivies dans la présentation de données financières au Parlement, entre autres, la consultation du Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) qui s'intéresse depuis

- un élargissement du Plan de dépenses pour chaque enveloppe, comprenant:

- une description de l'objet de la dépense couverte par l'enveloppe,

- un examen des objectifs et des initiatives couverts par l'enveloppe au cours de la période de planification, et

- un examen des programmes majeurs inclus dans le Budget;

- un sommaire du Budget, comprenant notamment:

- le cadre des dépenses qui situera le Budget dans le contexte global du Plan de dépenses du gouvernement, et

- un examen du Budget dans son ensemble et par genre d'autorisation (c'est-à-dire, budgétaire, prêts, investissements et avances); et

- des analyses complémentaires pour l'ensemble du gouvernement, selon les besoins.

La partie II, Affectations de crédits, sera une révision en un seul volume du "Livre bleu" actuel du Budget des dépenses soumis tous les ans au Parlement par le président du Conseil du Trésor. Il appuiera les demandes d'autorisations de dépenses présentées au Parlement par le gouvernement et contiendra des renseignements jugés essentiels au processus de financement. Ce document développera également l'aperçu du Budget des dépenses contenu dans le Plan de dépenses du gouvernement en fournissant des renseignements sur chaque portefeuille et chaque programme. Il constituera le cadre dans lequel les Plans des dépenses de programme fourniront des renseignements encore plus détaillés.

La partie III, Plan des dépenses du programme, qui est en cours de préparation, sera composée de plusieurs volumes qui contiendront des détails sur les programmes et les activités mentionnés dans le Budget des dépenses. L'information contenu dans ces documents fera apparaître la manière dont le ministère et le programme contribuent aux objectifs globaux du gouvernement, justifiera les demandes de ressources, et montrera ce que le ministère espère pouvoir réaliser grâce à ces ressources. Dans toute la mesure du possible, les objectifs seront associés à des résultats mesurables. Le Plan des dépenses du programme décrira également la manière dont est organisé le ministère pour atteindre les résultats recherchés. Chaque portefeuille sera présenté comme un programme, organisé comme suit pour chaque Plan des dépenses du programme:



## IMPUTABILITE VIS-A-VIS DU PARLEMENT

Des deux formes de responsabilité vis-à-vis du Parlement - la communication par le gouvernement d'une information plus utile et la réforme parlementaire, dont l'objet est d'accroître l'imputabilité du gouvernement - la première a fait un grand pas en avant grâce à la publication du Plan financier et à l'élaboration d'un nouveau type de Budget des dépenses.

### Le système de rapport au Parlement

Les Budgets de dépenses beaucoup plus détaillés qui sont maintenant présentés au Parlement constituent une réforme d'importance. Le gouvernement a l'intention de lui donner suite en apportant des améliorations aux rapports annuels des ministères et organismes ainsi qu'à la présentation des Comptes publics. Les objectifs poursuivis sont de présenter un Budget des dépenses qui contienne des renseignements plus utiles sur les programmes de dépenses du gouvernement, d'identifier dans les rapports annuels des ministères et des organismes les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs énoncés dans le budget, et de présenter dans les Comptes publics, sous une forme qui permette de les comparer aisément avec le Budget et les rapports annuels, des renseignements financiers exacts sur les dépenses réelles des fonds votés par le Parlement.

La première étape dans la mise en oeuvre de ces améliorations, dans le cadre d'un Projet de rapport au Parlement, animé par le Conseil du Trésor par le biais du Bureau du Contrôleur général, a été la présentation, dans le Budget des dépenses de l'année financière 1981-1982, de trois niveaux de renseignements.

La partie I est un document en un seul volume qui a pour titre le Plan de dépenses du gouvernement. Ce document a pour but essentiel de fournir une vue d'ensemble des plans de dépenses globaux du gouvernement et des analyses diverses, afin de favoriser une compréhension plus générale des dépenses globales du gouvernement. Les renseignements ainsi fournis contiendront une description des orientations d'ensemble des dépenses gouvernementales et fourniront donc le contexte nécessaire à un examen plus détaillé du Budget des dépenses des divers ministères. Le Plan de dépenses du gouvernement comprend :

- le Plan de dépenses pluriannuel dans sa totalité et présenté par grande catégorie ou enveloppe;

## Projections pluriannuelles du coût des nouvelles lois

Le Conseil du Trésor est très favorable à l'établissement de prévisions pluriannuelles du coût de nouvelles lois et il encouragera vivement les ministères qui parviennent de nouvelles lois à soumettre des prévisions afférentes aux comités parlementaires lorsque ces projets de loi seront à l'étude. Il conviendra de mettre au point une procédure appropriée afin de veiller à ce que les prévisions de coût établies par les ministères soient préalablement examinées par le Conseil du Trésor.

L'utilisation du Système de gestion des politiques et des dépenses a pour corollaire l'assignation de responsabilités aux ministères et aux organismes centraux, qui s'inspirent des recommandations de la Commission Lambert:

- le Comité des priorités et de la planification, et à la limite, le Cabinet lui-même, est responsable des décisions relatives aux plans de dépenses publiés dans le Plan financier. Il s'attache au fonctionnement du système dans son ensemble, aux priorités globales du gouvernement et aux questions de politique qui touchent les enveloppes de dépenses;

- le ministre des Finances recommande tout d'abord les plafonds des dépenses totales au Comité des priorités et de la planification et, de concert avec le président du Conseil du Trésor, la ventilation totale des ressources entre les diverses enveloppes;

- le Conseil du Trésor examine les plans ministériels afin de déterminer les moyens financiers requis pour atteindre les objectifs des programmes;

- les évaluations des programmes, en particulier celles qui sont régulièrement entreprises par les ministères, sont examinées, selon les besoins, par les Comités des politiques du Cabinet et par le Conseil du Trésor, avec l'appui technique du Bureau du Contrôleur général.

Le rôle joué par les Comités des politiques du Cabinet - celui du développement social, celui du développement économique, celui de la politique étrangère et de la défense, ainsi que celui des opérations gouvernementales - s'en trouvera renforcé, comme le conseillait la Commission Lambert.

Les Comités des politiques sont chargés de mettre au point des stratégies sectorielles pour l'élaboration de politiques et de programmes dans les limites des enveloppes de ressources pluriannuelles du Plan financier et en fonction des priorités gouvernementales ainsi que des directives du Comité des priorités et de la planification. Cette responsabilité comporte la fourniture de lignes directrices aux ministères et organismes afin de leur permettre de continuer à élaborer des plans stratégiques. Les Comités des politiques sont donc responsables des décisions en matière de politiques et de programmes qui déterminent la ventilation des ressources financières existantes entre les divers programmes relevant de leur compétence. Cette responsabilité s'étend notamment aux décisions telles que celle d'instaurer de nouveaux programmes et d'accroître ou de réduire les activités, les services ou les avantages de programmes en place. Deux de ces Comités - le Comité du développement économique et celui du développement social - sont appuyés par des départements d'Etat, gérés par des sous-chefs sous la direction de leurs ministres qui président ces Comités respectifs.



- quels sont les avantages et les résultats (chiffrés, dans la mesure du possible, et reliés aux ressources disponibles) attendus de chaque programme et activité pour chaque année de la période visée par la planification;

- comment on peut évaluer et comment on évaluera l'efficacité et l'efficacité des programmes et des activités lors de l'évaluation des programmes du ministère; et

- quelles sont les tendances passées et prévues du niveau de la demande de programmes ou de services et quels sont les coûts qui en résultent.

Les Plans d'exploitation pluriannuels ministériels, prolongés en vue de couvrir une autre année de planification, sont soumis tous les ans, à la fin du mois de mars, à l'examen du Conseil du Trésor, et aux Comités des politiques appropriés, pour information; ils sont continuellement mis à jour pour refléter les changements aux programmes ou aux politiques approuvés par les Comités du Cabinet ou des ajustements de besoins approuvés par le Conseil du Trésor. Un plan actualisé accompagne la présentation des Budgets principaux des dépenses ministériels en octobre.

Un Plan d'exploitation pour l'année budgétaire, préparé chaque mois d'octobre, couvre la première année (l'année suivante) du Plan d'exploitation pluriannuel. Il donne des précisions supplémentaires sur les buts à atteindre et sur les ressources nécessaires, dans l'année pour laquelle a été préparé le Budget des dépenses, détails qui ne figurent pas dans le Plan d'exploitation pluriannuel. Dans la mesure du possible, des objectifs à court terme doivent être mesurables.

Le Plan d'exploitation pour l'année budgétaire est organisé de façon à établir un rapport entre le Budget des dépenses qui sera présenté au Parlement et la structure de gestion du ministère. Il fournit de ce fait un cadre qui facilite l'évaluation du rendement du ministère et sert de base à l'imputabilité des gestionnaires et au contrôle de la gestion. Ce plan constitue le cadre global dans les limites duquel les ministères, sous réserve de l'approbation du Budget des dépenses, formulent des plans de travail plus détaillés sur la base de leurs responsabilités, établissent des budgets et gèrent leur propre exploitation.

Chaque ministère doit également joindre à son Plan d'exploitation pluriannuel et à la stratégie globale qu'il présente en mars, un plan d'évaluation de ses programmes. Ce plan propose le calendrier annuel des évaluations des programmes ministériels soumis à ces mesures. Un plan d'évaluation annuel détaillé doit être présenté avec le Plan d'exploitation pour l'année budgétaire et doit préciser quand auront lieu les évaluations des composantes des programmes, au cours de l'année suivante.

La forme et le contenu des stratégies globales varient selon les activités des ministères, mais elles doivent inclure :

- un examen des objectifs du ministère effectué en tenant compte des priorités sectorielles globales et pertinentes du gouvernement et des changements d'objectifs nécessaires;

- un examen d'autres options stratégiques pour la poursuite des objectifs, l'identification des coûts et des avantages qui en résultent et les questions connexes;

- une description des changements qu'on envisage d'apporter aux politiques et aux programmes en vigueur à la lumière des objectifs et des stratégies du ministère (par exemple, ces changements peuvent comprendre des nouveaux programmes, des programmes renforcés, la suppression ou la réduction des services, des avantages ou des activités des programmes existants); et

- un résumé des résultats des évaluations des programmes ministériels et des changements qui sont proposés par suite de ces résultats.

Un troisième instrument essentiel au système est celui de l'élaboration, par chaque ministère, d'un Plan d'exploitation plurianuel. La planification ministérielle implique l'établissement de plans d'activités et l'affectation des ressources nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies, des politiques et des programmes approuvés et inclus dans le processus de planification stratégique. À son stade le plus détaillé, la planification de l'exploitation précise les résultats attendus, les buts à atteindre et les coûts qui s'y rattachent. Les Plans d'exploitation plurianuels constituent des instruments clés de la surveillance et du contrôle des ressources affectées dans le cadre de planification. Ces plans sont continuellement mis à jour pour refléter les décisions concernant les politiques et les programmes prises depuis le dernier examen périodique des plans d'exploitation. Les détails courants des plans peuvent être exigés en tout temps pour prendre des décisions sur l'affectation des ressources.

Le Plan d'exploitation plurianuel comprend les renseignements suivants :

- les objectifs et les stratégies à long terme du ministère;
- la méthode qu'utilise le ministère pour réaliser ses objectifs et ses stratégies à long terme grâce à ses programmes, à ses activités et à ses projets, présentée de façon à faire ressortir :

- comment chaque programme et chaque activité contribue aux objectifs du ministère;

## LE SYSTEME DE GESTION DES POLITIQUES ET DES DEPENSES

2

- 3 -

Le gouvernement a élaboré un Système de gestion des politiques et des dépenses qui incorpore certaines des recommandations de la Commission Lambert. Il a pour objet d'entreprendre la planification des dépenses à partir du haut, en utilisant les enveloppes fonctionnelles décrites dans le chapitre sur le Plan financier. Ce système a été conçu pour :

- intégrer de façon plus étroite l'établissement des priorités du gouvernement et les mécanismes de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques et la gestion des dépenses;
- décentraliser la prise de décisions pour tenir compte de la diversité et de la complexité croissantes des responsabilités du gouvernement et des politiques et programmes interdépendants conçus pour les appuyer;
- accroître l'influence du ministre sur les décisions portant sur les politiques, la planification et les dépenses de l'Etat; et

- fournir un cadre temporel adéquat pour la planification afin que les ministres puissent examiner les politiques et les programmes existants et effectuer des changements souhaitables dans l'affectation des ressources, compte tenu des nouvelles priorités du gouvernement.

Ce système est fondé sur le Plan financier pluriannuel. Compte tenu des priorités globales du gouvernement, des considérations de politique financière, des coûts des politiques et programmes existants ou prévus, et des plans des divers comités des politiques du Cabinet, des enveloppes de dépenses sont établies pour chaque secteur de politiques, et les chiffres prévus pour les ministères sont établis pour les premières années.

L'établissement pour chaque ministère d'une stratégie globale constitue un deuxième élément clé de ce système. Elle permet de présenter annuellement aux ministres une perspective globale du processus de planification stratégique, de manière à ce qu'ils puissent établir un rapport entre les plans du ministère, les priorités de la politique publique et les dépenses totales qui entrent en jeu. En réponse aux directives du Comité des politiques approprié du Cabinet, tous les ministères doivent présenter chaque année leur stratégie globale pluriannuelle. L'examen de ce document par le Comité se solde par l'approbation ou la modification des objectifs, de la politique générale et des stratégies des ministères. Il peut aussi amener l'approbation de certains changements particuliers envisagés dans les politiques et les programmes, ou des directives sur l'élaboration d'autres options qui seront ultérieurement examinées par le Comité.



niveaux de planification des dépenses pour les programmes et activités existants et prévus, le Plan financier comporte des prévisions sur le niveau des recettes à moyen terme attendues de la législation actuelle en matière d'imposition, ainsi que des prévisions sur l'équilibre fiscal qui en résulte.

A cette exception près que le Plan financier actuel s'étend sur quatre ans, au lieu des cinq années recommandées par la Commission Lambert, il répond pleinement aux recommandations de celle-ci en ce qui concerne une planification rigoureuse des dépenses, à la fois globales et par enveloppes. Le gouvernement n'a pas l'intention de publier les plafonds budgétaires fermes tri-annuels des ministères et organismes ainsi que le recommandait la Commission Lambert. Cela enlèverait de la souplesse à la répartition des ressources entre les divers programmes ministériels, et rendrait moins sensible la nécessité de maintenir les dépenses dans les limites de l'enveloppe. Le fait que les ministères connaissent les plafonds prévus pour ces enveloppes facilite cependant la planification de leurs dépenses et les encourage à évaluer les priorités et programmes existants. Le gouvernement ne rejette pas la planification financière pluriannuelle clairement établie, proposée par la Commission Lambert; il estime plutôt, qu'au minimum, les plafonds de dépenses fixés aux enveloppes fonctionnelles doivent être projetés sur plusieurs années si l'on veut établir la planification rigoureuse recommandée par la Commission. Seule la rigidité excessive des plafonds fixés aux enveloppes ministérielles n'est pas jugée appropriée. Ces prévisions de plafonds pourront faire l'objet d'un ajustement en cas de circonstances exceptionnelles ou de changements des priorités gouvernementales. Les dépenses ministérielles, prévues dans le cadre de la planification normale, feront l'objet d'un rajustement annuel automatique.

En résumé, le Plan financier actuel a obligé le gouvernement à identifier ses priorités dans un contexte général de restriction des dépenses. Il a permis de déléguer aux Comités des politiques du Cabinet la responsabilité des décisions relatives aux programmes. Il a établi le cadre au sein duquel les ministères devront établir leurs plans à moyen terme et accroître l'efficacité de leur fonctionnement, ainsi que les paramètres des choix qui pourront être faits entre les dépenses d'engagements et les dépenses fiscales. L'influence du Plan financier se fait donc sentir dans l'ensemble du système de prise de décisions, en poussant à faire des économies sur les programmes existants afin de financer des activités nouvelles de haute priorité.

La mise en oeuvre du Plan financier, ainsi que le démarrage d'un processus amélioré de planification dans les ministères et organismes, devraient, pour reprendre les termes du Rapport Lambert, "contribuer dans une large mesure à restituer au Parlement ses droits à l'égard des deniers publics, à créer une atmosphère d'imputabilité au sein du gouvernement fédéral et à améliorer les relations avec les autres paliers du gouvernement. Enfin, cela contribuerait grandement à restaurer la confiance de la population dans la gestion du gouvernement."

## LE PLAN FINANCIER

L'imputabilité fiscale repose sur la publication d'une projection pluriannuelle des plans de dépense du gouvernement, des recettes prévues par le gouvernement et du cadre fiscal qui en résulte.

Le gouvernement a fait sienne l'opinion exprimée par la Commission Lambert selon laquelle un tel plan financier permet au Parlement et au public d'avoir une vue d'ensemble des plans financiers du gouvernement et des priorités qui le sous-tendent. Ces prévisions de recettes, de dépenses et les changements qui en résultent dans le montant de la dette constitueront, sur le plan public, ce que la Commission Lambert estimait être un élément essentiel de mise en garde concernant toute déviation importante par rapport au Plan financier présente l'année précédente. Il détermine également les plafonds prévus pour les dépenses gouvernementales globales, et jette les bases de la planification à court et à moyen termes des ministères et des organismes, exigences que la Commission Lambert considérerait comme la première étape essentielle sur la voie menant à un système de gestion sain pour l'ensemble du gouvernement.

Le Plan financier publié dans le Budget du 28 octobre 1980 détermine les niveaux de planification acceptés pour chaque grande catégorie de dépenses, ou "enveloppe" fonctionnelle, dans un cadre temporel pluriannuel. Dans le document qui accompagnait ce Budget, le gouvernement décrivait en détail ses prévisions économiques à moyen terme. Il y précisait notamment les principes économiques sur lesquels elles reposaient et décrivait l'évolution probable des variables économiques clés à moyen terme. Ces principes et ces variables auront naturellement une profonde influence sur les résultats effectifs projetés dans le Plan financier. Comme il est virtuellement impossible de contrôler avec précision des variables économiques complexes dans un environnement en perpétuel devenir, il est indispensable que le gouvernement établisse un équilibre délicat lors de la planification des dépenses de programme.

L'établissement des plafonds de dépenses pour les divers programmes constitue une discipline essentielle à la planification et à la gestion des activités du gouvernement. Ces plafonds ne doivent cependant pas être établis avec une rigidité telle qu'il serait nécessaire d'apporter des changements profonds et arbitraires aux structures des programmes de dépenses afin de compenser les changements de ces dépenses rendus nécessaires par l'évolution de la situation économique. Le gouvernement a donc adopté une méthode de calcul du coût de revient de la gamme des dépenses prévues pour les divers programmes, en la fondant sur les prévisions économiques du moment. Beaucoup de programmes majeurs ont des coûts fixes qui sont très sensibles à l'influence des événements extérieurs. Cette situation exigera que des modifications soient apportées en cours de route au Plan financier et que des efforts continuent à être déployés pour contrôler les dépenses. Outre les prévisions économiques et les

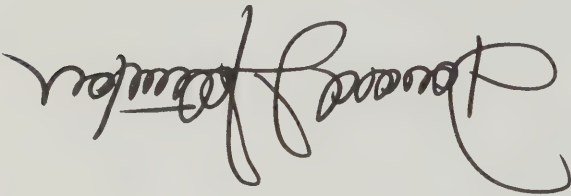




Je me réjouis tout particulièrement d'avoir pu, dans l'exécution de ce mandat, bénéficier de l'aide et des conseils de M. W.A.B. Anderson, qui a travaillé directement avec moi, ainsi que de l'active coopération et de l'appui de nombreux hauts fonctionnaires, de mes collègues du Cabinet et de députés des trois partis politiques. Sans le ferme engagement et la collaboration étroite des ministres, appuyés par des fonctionnaires qualifiés et tenaces, aucun progrès n'aurait pu être accompli. Ce rapport doit donc beaucoup à mes collègues, surtout ceux des organismes centraux du gouvernement, ainsi qu'aux hauts fonctionnaires qui se sont engagés, avec compétence et dévouement, à l'amélioration de la gestion. Je sais que je puis compter sur cette aide et sur cette coopération dans les efforts que nous continuerons à déployer pour élever la gestion des affaires de l'Etat au niveau d'excellence qui lui revient.

Le Président du Conseil du Trésor  
du Canada  
L'honorable Donald J. Johnston

le 31 mars 1981



Le gouvernement a la conviction qu'une approche globale à la question de la gestion du personnel s'impose si l'on veut donner une orientation ferme à la réforme de la fonction de gestion des ressources humaines. Nous ne travaillons pas seulement à la conception de solutions techniques, mais également à l'amélioration de la conception de la fonction du personnel dans son ensemble.

Le chapitre 7, consacré à une stratégie permanente de réforme, fait ressortir les questions et les problèmes qui exigent d'être examinés et discutés plus à fond. Les travaux sont bien avancés dans ces divers domaines, notamment en ce qui concerne le contrôle et la direction des organismes de la Couronne, les améliorations de la fonction de la dotation et la question de la réforme parlementaire. Dans ce chapitre, nous présentons les plans du gouvernement pour continuer à apporter les changements durables à la gestion et à l'imputabilité dans le domaine des ressources financières et humaines qui conduiront à un système cohérent de gestion qui répond aux besoins du gouvernement.

\* \* \* \* \*

L'imputabilité de la gestion décrit un programme de réformes importantes et les réalisations inspirées par les recommandations mûrement pensées et constructives de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Le présent rapport ne fait état que des principales caractéristiques des mesures; des documents renfermant les détails des mesures sont mis à la disposition du public et sont énumérés à l'annexe ci-jointe. Les réformes s'appuient sur le travail du Comité spécial D'Avignon sur la gestion du personnel et le principe du mérite et le gouvernement continuera à se fonder sur le rapport de ce comité dans la poursuite de cette réforme.

Je demeure convaincu qu'il n'est pas de question plus importante pour le gouvernement que celle de la réforme de la gestion de ressources financières et humaines. De fait, le Premier ministre m'a fait l'honneur de me confier le mandat de la coordination des réactions du gouvernement à la multitude de préoccupations et de recommandations qui ont été formulées. Mais ces premières réactions ne constituent qu'une simple étape dans l'évolution de la question si complexe que représente la gestion du gouvernement. Nous devons donc continuer, dans le même esprit de zèle et de discipline, à améliorer la gestion et à réduire le gaspillage, sans jamais perdre de vue le fait que le gouvernement n'est que le dépositaire des deniers publics et que le public doit en avoir pour son argent. À cet égard, le Parlement et les Canadiens peuvent compter sur d'autres rapports sur les progrès réalisés et les problèmes résolus.

- les ministères devront établir des stratégies globales et des plans opérationnels pluriannuels qui seront soumis à l'examen des ministres;

- on fixera des objectifs aux sous-ministres et aux autres cadres supérieurs des ministères, avec de meilleurs moyens de reconnaître les points forts et les faiblesses de gestion;

- on mettra en oeuvre des mesures systématiques pour la vérification interne des systèmes, comprenant l'évaluation de l'efficacité des programmes de dépenses et des autres activités; et

- la délégation du pouvoir de gestion sera proportionnelle à la responsabilité quant aux résultats.

Ces innovations, entre autres, sont renforcées par un programme concerté, animé par le Bureau du Contrôleur général, et visant au perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion, bien connu sous l'acronyme de PPCG.

Le chapitre 5 décrit les améliorations apportées à la gestion des ressources financières. Ces réformes traduisent l'affermissement des politiques en matière de gestion de l'encaisse, l'instauration de systèmes de comptabilité des coûts, l'accréditation de gestionnaires financiers et l'accroissement de la formation des gestionnaires aux méthodes modernes de gestion financière dans le secteur public.

Le chapitre 6 concerne l'action gouvernementale relativement à la gestion des ressources humaines. La qualité de la gestion au sein du gouvernement repose sur des systèmes appropriés de contrôle financier et d'imputabilité et sur la gestion avisée des personnes, sans lesquelles les biens et services publics ne pourraient être livrés. Un programme de réforme, actuellement en cours, témoigne du souci de l'amélioration à long terme de la gestion du personnel. Les efforts conjoints de la Commission de la Fonction publique et du Conseil du Trésor permettent de dégager une stratégie bien définie d'amélioration continue, dont certains éléments pourront exiger des changements à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Bien qu'il faudra du temps pour changer les règles fondées sur la loi, un gros travail se fait actuellement pour modifier les méthodes, les attitudes et les procédures relatives à la gestion des ressources humaines, afin que cette fonction mobilise au moins autant l'attention et les compétences des gestionnaires que le font les programmes et les finances. De fait, ces changements doivent sous-tendre ceux qui affecteront les règles et les systèmes, si l'on veut une amélioration durable.



système de gestion des politiques et des dépenses, décrit au chapitre 2, est destiné à atteindre l'objectif fixé par la Commission consistant à fournir collectivement aux ministres des moyens d'établir un plafond à partir du haut et de réduire les pressions exercées d'en bas pour obtenir des augmentations croissantes en faveur de tous les programmes existants et d'autres activités. Le nouveau système devrait être un reflet plus exact des priorités gouvernementales, grâce à une plus large répartition des ressources par "enveloppe" de dépenses fonctionnelles, de décentralisation des pouvoirs en matière de prise de décisions, d'accroissement de l'intervention et du contrôle ministériels dans le domaine des décisions relatives à la politique, à la planification et aux dépenses, et d'élargissement du champ de planification afin d'opérer un ajustement fonctionnel en réponse aux changements de priorités.

La Commission Lambert conclut également qu'il existait des faiblesses manifestes dans la capacité du Parlement d'obtenir du Cabinet ou des ministères et organismes individuels une comptabilisation de la façon dont ils s'acquittent de la gestion des affaires nationales. Deux domaines particuliers ont été définis :

- le gouvernement devrait présenter au Parlement les renseignements financiers et ceux qui touchent aux programmes sous une forme plus pratique; et
- le Parlement devrait prendre les dispositions nécessaires pour mieux utiliser ces renseignements en révisant ses procédures et en réorganisant son calendrier.

Le chapitre 3 décrit les réformes majeures prévues par le gouvernement sur le plan du Budget des dépenses, des rapports annuels des ministères et organismes, et des Comptes publics. Ce chapitre décrit également d'autres aspects de l'imputabilité du gouvernement vis-à-vis du Parlement qui sont actuellement à l'étude et précise qu'il serait souhaitable que celui-ci envisage la réforme de ses propres procédures, en particulier en ce qui concerne les comités.

Une autre série de réformes a trait à l'imputabilité au sein du gouvernement, notion distincte de celle du gouvernement vis-à-vis du Parlement. Le chapitre 4 examine les progrès réalisés par le gouvernement sur la voie du renforcement, sur le plan collectif, des pouvoirs des ministres à surveiller la gestion de l'ensemble du gouvernement et à mettre à la disposition des ministres de meilleurs moyens de gestion de leurs propres activités. Les recommandations essentielles de la Commission Lambert dans ce domaine ont été mises en oeuvre. Le gouvernement a exprimé les exigences suivantes :

## Imputabilité de la gestion -- Grandes lignes

Les progrès accomplis dans le domaine de la gestion et de l'imputabilité propres ainsi qu'au sein des services soulignent l'importance que le gouvernement attache aux réformes recommandées par la Commission Lambert dans ses 165 recommandations officielles et ses nombreuses propositions.

L'imputabilité de la gestion examine les mesures gouvernementales prises à la suite des recommandations et propositions de la Commission. Elles sont réparties en sept grandes catégories:

- 1- le principe d'un plan financier;
- 2- une discipline de répartition des ressources s'appuyant sur le plan financier;
- 3- l'imputabilité du gouvernement vis-à-vis du Parlement;
- 4- l'imputabilité au sein du gouvernement;
- 5- l'imputabilité et l'efficacité de l'administration des systèmes financiers;
- 6- l'imputabilité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines; et
- 7- une stratégie permanente de réforme.

Le gouvernement a mis en oeuvre les recommandations majeures de la Commission Lambert qui étaient fondées sur ce qui constituait aux yeux des commissaires "deux propositions cardinales et interdépendantes". La première est la présentation annuelle devant le Parlement d'un plan financier gouvernemental pluriannuel, jugé par la Commission comme un point de départ essentiel d'une saine gestion au sein du gouvernement et de l'exercice du contrôle parlementaire des deniers publics. Le plan financier, publié dans le budget d'octobre 1980 avec les premières prévisions de recettes purifiantes du gouvernement ainsi que celles de ses dépenses pour des fonctions déterminées, est décrit dans le chapitre 1 de ce rapport.

La seconde recommandation clé, qui est actuellement en cours de réalisation, a trait à une réorganisation majeure des responsabilités au sein du gouvernement afin de renforcer, comme le recommandait instamment la Commission, la capacité du Cabinet à imposer un plafond aux dépenses publiques et à veiller à ce que des centaines de ministères et d'organismes pratiquent une saine gestion permettant de tirer le meilleur parti possible de l'argent du contribuable. Le nouveau

En 1981, la taille autorisée de la Fonction publique fédérale est de 315,000 années-personnes et le gouvernement prévoit dépenser \$67.6 milliards en programmes et services publics. Contrairement au secteur privé, le gouvernement fédéral administre une organisation extrêmement complexe qui comprend un vaste éventail d'activités aussi variées que la défense, les affaires extérieures, la protection du consommateur, les communications nationales, les soins de santé, l'expansion de l'agriculture et les programmes énergétiques. L'entreprise fédérale fournit de l'emploi à plusieurs milliers de personnes de plus que l'entreprise canadienne la plus importante. Les membres de la Fonction publique représentent pratiquement toutes les occupations et oeuvrent dans la planification, la mise sur pied et la prestation de services et de programmes dans tout le Canada et dans le monde entier. Il s'agit là d'une entreprise considérable qui exige d'importantes sommes d'argent et un grand nombre de personnes. L'ampleur des changements, dont rend compte la présente publication, démontre qu'un vaste effort concerté a été accompli dans tout le gouvernement pour améliorer la gestion et le contrôle des ressources humaines et financières, que le gouvernement administre au nom du peuple canadien.

Le rapport final de la Commission Lambert concluait qu'il y avait eu "un affaiblissement marqué, et, parfois, une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité... entre le gouvernement et le Parlement, et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part." La Commission a exprimé son inquiétude devant ce qu'elle considérait être une absence de "dispositif de pré-alerte efficace" pour appeler l'attention du Parlement et du public sur les dangers de l'accroissement du déficit fédéral. Elle reconnaissait que le fait que le public réclamait des services fédéraux nouveaux et plus étendus avait joué un rôle important dans la forte augmentation des dépenses de la dernière décennie ainsi que dans le déclin du respect des "valeurs traditionnelles de prudence, d'économie et de mesure".

La délégation de responsabilités et de pouvoirs importants aux ministères avait été décidée sur les conseils de la Commission royale Glassco sur l'organisation du gouvernement (1962), interprétés comme une invitation à "laisser la gestion aux gestionnaires". La Commission Lambert allait plus loin - elle recommandait "d'obliger les gestionnaires à gérer" - et les obligeait "à s'intéresser aux responsabilités qu'on leur a confiées et qu'ils ont acceptées, et à comprendre que cela importe vraiment."

Cela importe vraiment en effet. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire dans la poursuite de l'excellence sur le plan de la gestion du gouvernement, les conclusions qui se sont traduites par les réformes que nous décrivons sont claires: le gouvernement a pris les mesures nécessaires pour réaffirmer son contrôle des deniers publics et a mis en branle un mouvement de réforme de la gestion des ressources financières et humaines. Les résultats obtenus seront examinés avec soin. Le gouvernement sera mieux en mesure d'en donner aux Canadiens pour leur argent.



## IMPUTABILITE DE LA GESTION

### SOMMAIRE ET GRANDES LIGNES

#### Introduction

Au nom de tous mes collègues du Cabinet qui se partagent les responsabilités de la gestion des diverses fonctions du gouvernement du Canada et au nom du Conseil du Trésor du Canada qui constitue le principal instrument de gestion du gouvernement, j'ai le plaisir de soumettre au Parlement et à tous les Canadiens un programme d'importantes réformes de la gestion au sein du gouvernement.

L'imputabilité de la gestion représente la méthode adoptée par le gouvernement pour répondre aux contraintes exceptionnelles auxquelles ont été soumis ses systèmes de gestion et de contrôle en raison de la croissance des responsabilités gouvernementales au cours des récentes décennies. Cette croissance avait atteint un tel point, que l'on pouvait sérieusement se demander si le Parlement et le gouvernement étaient en mesure de faire face à leurs responsabilités. Le Vérificateur général avait d'ailleurs exprimé cette inquiétude dans ses rapports au Parlement de 1975 et 1976.

Conscient de cette situation, le gouvernement a immédiatement pris des mesures pour établir un programme de réforme - entreprendre, considérable, compte tenu de la taille et de la complexité des activités publiques fédérales. Pour être aidé dans cette tâche, le gouvernement a fait appel aux conseils d'experts indépendants. C'est ainsi qu'a été créée en novembre 1976 une Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), dont le président était Allen T. Lambert et les commissaires, Robert Després, J.E. Hodgetts et O.G. Stoner. Les membres de la Commission avaient pour mandat de veiller à ce que leurs recommandations "conduisent à un système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement".

Le rapport final de la Commission Lambert, publié en mars 1979, préconisait des réformes majeures dans le domaine de la gestion des ressources financières et humaines et dans celui de l'imputabilité. Le gouvernement du Canada a systématiquement passé en revue les points forts et les faiblesses de ses systèmes et méthodes de gestion afin de s'assurer que la gestion du gouvernement se conforme aux normes les plus élevées pour le bien de tous les Canadiens. D'importantes réformes ont déjà été lancées pour renforcer la gestion des ressources financières et humaines confiées au gouvernement, pour accroître l'imputabilité de la Fonction publique vis-à-vis du gouvernement et, de la même manière, pour accroître l'imputabilité de son administration vis-à-vis du Parlement et du peuple du Canada. Cette publication, qui a pour titre Imputabilité de la gestion, décrit ces réformes et aborde les questions et les problèmes qui exigent des études plus approfondies et la prise de mesures ultérieures. Le travail qui a été fait jusqu'à présent et l'action envisagée pour l'avenir reposent sur un prédictat fondamental - celui que les Canadiens en aient pour leur argent.



# Table des matières

Chapitre		Page
1	Sommaire et grandes lignes	i
	Le plan financier	1
2	Le système de gestion des politiques et des dépenses	3
3	Imputabilité vis-à-vis du Parlement	8
4	Imputabilité au sein du gouvernement	12
5	Imputabilité de la gestion financière	16
6	Imputabilité de la gestion du personnel	21
7	Stratégie permanente de réforme	29
	Annexe	
	Autres publications sur des mesures de réforme particulières - sources	





# IMPUTABILITE DE LA GESTION

Rapport intérimaire sur les réformes de la  
gestion du gouvernement du Canada et la  
mise en oeuvre des recommandations de la  
Commission royale sur la gestion financière  
et l'imputabilité

Mars 1981

Le Président du Conseil du Trésor  
L'honorable Donald J. Johnston





# IMPUTABILITÉ DE LA GESTION

Rapport intermédiaire au Parlement



Président du  
Conseil du Trésor du Canada

President of the  
Treasury Board of Canada